

מרחב מיקוח

תהליכי התחדשות עירונית בעידן הניאו־ליברלי

סדרת מרחבים – אדריכלות ותכנון עירוני

עורכי הסדרה

ד"ר יצחק בנימיני
עידן צבעוני

ועדה אקדמית

פרופ' אליעזר (אד) גרינשטיין
פרופ' רבקה פלדחי
פרופ' חנן חבר

מרחב מיקוח

תהליכי התחדשות עירונית
בעידן הניאו־ליברלי

טלי חתוקה

הדס צור

עינת פרייגר

יוליה פורשיק

קורל חמו גורן

צבי וינשטיין

המעבדה לעיצוב עירוני

החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם
אוניברסיטת תל אביב

רסלינג

Bargaining Space

Urban Regeneration Processes in the Neoliberal Age

Tali Hatuka
Hadas Zur
Einat Pragier
Yulia Furshik
Coral Hamo Goren
Zvi Weinstein

The Laboratory for Contemporary Urban Design
Tel Aviv University

Spaces – a series on architecture and urban planning

Series Editors: Dr. Itzhak Benyamini and Idan Zivoni

Academic Board: Prof. Ed Greenstein, Prof. Rivka Feldhay, Dr. Yotam Hotam

Language Editor: Ronit Rosenthal

Cover Design: Yael Kfir, TAU Graphic Design Studio
Graphic Design: Michal Semo-Kovtez, TAU Graphic Design Studio

All Hebrew rights reserved by
© RESLING Publishing, 2020

Resling, Sderot Yehudit 35, Tel Aviv 6701637
www.resling.co.il
Printed in Israel, 2020

LCUD Laboratory for Contemporary
Urban Design



הספר ראה אור בתמיכת המעבדה לתכנון ועיצוב עירוני, אוניברסיטת תל אביב

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

עיצוב עטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
סדר דפוס: מיכל סמוקוביץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
עריכת לשון: רונית רוזנטל

www.resling.co.il

רסלינג, שדרות יהודית 35, תל אביב 6701637
טל: 03-6956704

נדפס בדפוס קורדובה בע"מ, חולון

© כל הזכויות שמורות להוצאת רסלינג
נדפס בישראל, 2020

תוכן העניינים

פתח דבר

7

- 13 **הקדמה:** מושגים ומגמות בתהליכי התחדשות עירונית | שלי חתוקה
- 15 המרחב כמושג מחולל בעידן הניאו־ליברלי
- 17 פרספקטיבה דיאכרונית על כלים בהתחדשות עירונית
- 21 התחדשות עירונית בישראל: מגמות וכלים
- 31 מרחבי מיקוח: מרחב־נדל"ן, מרחב־מקום ומרחב־קהילה

מרחבי מיקוח | מרחב־נדלן | מרחב־קהילה | מרחב מקום

- 49 **מרחב־נדל"ן | מיקסום הערך החליפי**
- 49 המקום: קריית משה ברחובות כמשל
- 59 השימוש בעוני כאמצעי להגדרה של התערבות עירונית
- 67 כלי התכנון: ההמשגה של המרחב כטבולה ראסה
- 70 בינוי־פינוי כאמצעי למיקסום הערך החליפי
- 73 הספקות של אנשי המקום והמתכנן
- 78 סיכום: מיקסום הערך החליפי

- 101 **מרחב־קהילה | חשיבותו של הערך השימושי**
- 101 המרחב הקהילתי: שייכות, קהילה ומקום
- 103 המרחב הקהילתי של החברה החרדית
- 108 מרחב־קהילה: קריית ויז'ניץ כמקום
- 111 פרויקט שיקום שכונות כמרחב מתהווה
- 118 הכוח של הקהילה בעיצוב המרחב
- 120 סיכום: המרחב המתהווה והמיקוח על הערך השימושי

145	מרחב־מקום המאבק על הערך הסימבולי
145	בין המרחב הקהילתי למרחב הלאומי
150	המדינה: שיקום והתחדשות בראייה אתנוצנטרית
159	העיר: ריבוי תוכניות וגישות, העדר יישום
169	הקהילה: היסטוריה, שייכות ומקום
175	סיכום: המרחב הסימבולי והכשל של התכנון הרציונלי
199	אפילוג: המיקוח על המשגת המרחב טלי חתוקה
199	התחדשות עירונית כמטפורה שלטת
201	שינוי מתחיל באיתגור ההמשגה
203	אחרי ההמשגה: האזור המחודש של העיר במאה ה־21

פתח דבר

המושג "התחדשות העירונית" אינו חדש. מדובר במושג המתאר תחום פעולה מובחן בשדה התכנון העירוני, שיש להבינו כחלק ממגמות העיור במאה שנים האחרונות ברחבי העולם. משמעות מושג זה והפעולות הנגזרות ממנו משתנים מתקופה לתקופה. השינוי הדרמטי ביחס למושג זה בעידן הנוכחי הוא ההיכרות של הציבור הרחב עמו והמעורבות של הציבור בתהליכי ההתחדשות העירונית. מגמה זו קשורה גם למקורות המימון הפרטיים בתהליכי ההתחדשות העירונית, המקנים לתושב ולמגזר הפרטי היזמי אפשרות להיות שותפים בתהליך.

אף שנושא ההתחדשות אינו חדש בישראל, הוא עדיין אינו מנוהל בדרך מושכלת ומקודם בו-בזמן על ידי משרדי ממשלה שונים. הניסיון המצטבר מועט, הידע בתחום מוגבל והפרדיגמה שלפיה "חדש עדיף על ישן" הייתה לשלטת בישראל.¹ ספר זה מתמקד בנושא ההתחדשות העירונית בישראל ומאתגר את תפיסת הממשל המרכזי שמפעיל כלי התחדשות אחידים בכל רחבי הארץ, וקובע כי המרחב הישראלי אינו הומוגני אלא מורכב ממקומות חברתיים ופוליטיים מגוונים. אם ישראל מבקשת להטמיע תהליכים מושכלים של התחדשות עירונית, עליה להבין את המקומות השונים הקיימים בתחומה. הפעלה גנרית רוחבית של כלים של התחדשות עירונית, לא זו בלבד שלא תצלח, אלא גם עשויה לחולל נזקים חברתיים, כלכליים ופוליטיים. השאלה המרכזית אינה מה "יש לעשות" או "איך לחדש". השאלה היא "מי חי פה?" ואילו כלים יש להפעיל בתחום ההתחדשות העירונית על מנת שהחברה הישראלית על שלל גווניה תצלח את האתגרים הניצבים לפתחה. מן הראוי להבין את תחום ההתחדשות העירונית באופן הוליסטי באמצעות ההתבוננות בקבוצות החברתיות בישראל ובסביבות המגורים שלהן על מנת לפתח ולבנות סדר יום מושכל בתחום ההתחדשות העירונית.

1 להרחבה, ראו מסמך עמדה של אנשי האקדמיה בנושא: טלי חתוקה, נורית אלפסי, נטע זיו, ראסם חמייסי, ארו צפדיה, דבורה שמואלי, הנרייט דאהן כלב, רות חננאל וטליה מרגלית, "הצעה לרפורמה בתחום ההתחדשות העירונית: מסמך מדיניות של הקואליציה האקדמית בתכנון ובמשפט", ינואר 2020.

הספר הוא תמצית של עבודת מחקר ממושכת שנעשתה במעבדה לעיצוב ותכנון עירוני באוניברסיטת תל אביב בין 2015–2019. ברצוני להודות לצוות המסור של הפרויקט, הדס צור, עינת פרייגר, יוליה פורשיק וקורל חמו־גורן, על המעורבות והעבודה המורכבת והממושכת במחקר זה. תודות גם לד"ר צבי ויינשטיין שליווה אותנו במחקר וסייע להגיע לשחקני מפתח בשדה המחקר, ותרם לנו חומרי ארכיון מאוספו הפרטי.

מבחינה מתודולוגית, המחקר מבוסס על ראיונות עומק, תצפיות וניתוח מרחבי ואדריכלי בשלוש זירות שונות. ברצוננו להודות לכל מי שסייע והקדיש מזמנו למחקר, שכן נקודות המבט שנאספו היו הכרחיות כדי להבין את הזירות השונות שנבחנו.

במחקר השדה בשכונת קריית משה ברחובות, ברצוננו להודות לזוהר בלום, מנכ"ל עיריית רחובות; לאיריס שיפריס, מנהלת אגף רווחה בעיריית רחובות; לסמדר קרפובסקי, מנהלת אגף חינוך; לדלית הראל, מהנדסת העיר רחובות; ליעל סלע, מנהלת מחלקת שח"ר; לאורלי יפת, עובדת סוציאלית בשכונת קריית משה; לדוד אלעזר, מנהל מרכז קליטה לקהילת יוצאי אתיופיה בשכונת קריית משה; לאבאי זאודה, נציג העדה האתיופית במועצת העיר ומחזיק תיק הספורט; לנאוה רידי, מנהלת פרויקט שיקום שכונות בעיר רחובות, משרד הבינוי והשיכון; לאדריכל עדן בר, משרד בר־לוי אדריכלים, מתכנן פרויקט בינוי־פינוי עבור משרד הבינוי והשיכון; לגדעון אגז'ה, שגדל בשכונת קריית משה; לדורית לוי, תושבת שכונת קריית משה ופעילה בתחום ההתחדשות העירונית; לאדריכלית יעל פדון, רכזת תחום עירוניות וצדק חברתי, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון; לסבסטיאן ולרשטיין, מנהל שותף במרכז הגר למחקר ופיתוח דיור חברתי, אוניברסיטת תל אביב.

במחקר השדה בשכונת ויז'ניץ בבני ברק, ברצוננו להודות לישראל קשטן, מהנדס העיר; לארלט מויאל, מנהלת האגף לשירותים חברתיים; לגאולה אלבניק, מנהלת פרויקט שיקום שכונות בפועל מ־2013; לסמי אלבו, מנהל פרויקט שיקום שכונות בין 2008–2013; לישראל פרומוביץ, מנהל פרויקט שיקום שכונות לשעבר; ללאה ויזל, עובדת מחלקת רווחה בעיריית בני ברק ותושבת ויז'ניץ; לאוסנת חזקיה, עוזרת אכלוס בפרויקט שיקום שכונות בין 1984–2013; לטוב נהרי, חבר ועדת היגוי מתחילת הפרויקט בשנות ה־80, תושב נווה אחיעזר; לצביה נהרי, פעילה בפרויקט השיקום, תושבת נווה אחיעזר.

במחקר השדה בעיר העתיקה ברמלה, ברצוננו להודות למיכאל וידל, ראש עיריית רמלה מאז 2017; ליואל לביא, ראש עיריית רמלה בין 1993–2017; לאמיר וידר, מנהל מחלקת אסטרטגיה בעיריית רמלה; לאייל קהלני, מנהל מחלקת הרווחה; לאינג' ז'אנה סולוביצ'ק, מהנדסת העיר רמלה; לרון פלד, מנהל מחלקת תיירות ומוזיאון רמלה; לדוד אמגדי, אדריכל מחוז מרכז, רשות מקרקעי ישראל; לסיגל שליט, עוזרת מנכ"ל, מחלקת אסטרטגיה, תוכנית צוערים לשלטון המקומי; לאופיר שמחי, מנהל פרויקט שיקום שכונות והתחדשות העיר רמלה של משרד הבינוי והשיכון; ליהודה גנץ, עובד מחלקת שיקום שכונות בין 2005–2014; לסוזי עטר, רכזת חברתית בפרויקט שיקום שכונות בין

2001-2004; לרובלית פזע, מנהלת בית הספר האורתודוקסי ברמלה; לפאיז מנסור, חבר מועצת רמלה בין 2003-2016; לעווד חורי, חבר מרכז הגישור בעיר ומועצת המתנדבים של העמותה האורתודוקסית; לאליאס אבו־אלעזאם, יליד העיר, עצמאי, מתנדב בקהילה, חבר ועד מנהל של העמותה האורתודוקסית ופעיל לטובת הציבור.

בספר זה ביקשנו לעורר דיון מורכב על תחום ההתחדשות העירונית ולהציע כיווני חשיבה לסדר יום חדש. המתכננים ממלאים תפקיד חשוב ואחראי בתחום החשיבה החדשה על ההתחדשות העירונית. שהרי בסופו של יום, זכות החתימה על התוכניות נתונה לבעלי המקצוע, ולפיכך הם בעלי השפעה מכרעת על המרחב הפיזי והחברתי ועל החיים של כולנו. אנו מקווים כי הספר אכן יהווה מפת דרכים רעיונית לחשיבה מחדש על נושא שמעצב וצפוי לעצב בדרמטיות את המרחב בישראל ואת חיינו במקום הזה.

טלי חתוקה

תל אביב 2020

הקדמה

מושגים ומגמות בתהליכי התחדשות עירונית



“The architect must get to know the people who will live in the planned house. From their needs, the rest inevitably follows.”

Mies van der Rohe

הקדמה

מושגים ומגמות בתהליכי התחדשות עירונית

טלי חתוקה

מה מאפיין את החיים בעידן המודרני? מיכאל קימייד (Kimaid)¹ קובע כי ארבעה כוחות מרכזיים מעצבים את חיינו: (1) הכוח המשולב של עיור ולאומיות, המשפיע על מיקום ושינוע של אוכלוסיות, במישור הפיזי ובמישור האידיאולוגי; (2) התרחבות השוק הקפיטליסטי והאופן שבו מהפכת המידע תרמה לכך שהשוק הקפיטליסטי היה לתפיסה אידיאולוגית גלובלית ולכך שהשוק נמצא בכל מקום, בכל היבט של ההווה שלנו, ולעולם אינו חדל לפעול; (3) ההשפעה של הטכנולוגיה על עיצוב מערכות העיר, התחבורה, התקשורת והתשתיות, והאופן שבו שינה עיצוב המערכות את ההתנהגות שלנו במרחב ויצר ממשק בין הממשי לוירטואלי; (4) האידיאולוגיה הדמוקרטית, הפצתה והתפקיד שלה בשימור הקשר בין עיור, לאומיות, קפיטליזם וטכנולוגיה. ארבעת הכוחות האלה והזיקות ביניהם יצרו סדר יום אחיד. האחידות והמונוליתיות של התפיסה משמען כי איננו בוחרים את השיטה שבה אנו חיים. אמנם נדמה לנו שאנו בוחרים ויכולים לשנות, אבל גם התחושה כי ביכולתנו לשנות או לבחור היא למעשה מוצר המשוק באמצעות השיטה שמשמרת את ההיררכיות והסדר הקיים.

הזיקה בין הכוחות האלה – עיור, לאומיות, קפיטליזם, טכנולוגיה ודמוקרטיה – משתקפת בעוצמה רבה בתהליכי הפיתוח העירוני המכונים בשם הכולל "התחדשות עירונית". המדינה, שחקן ראשי בתהליכי פיתוח עירוני, מעורבת בהקצאת קרקעות ובהגדרה של כלים רגולטיביים ועובדת בשיתוף פעולה עם בעלי ההון, הנוטים לתפוס את העיר בדרך מופשטת דרך הערך החליפי בלבד – דרך התשואה הכלכלית שיניבו מהפיתוח העירוני. המהפכה הטכנולוגית והחברות הפרטיות שמקדמות מוצרים טכנולוגיים תורמות להאצה של הפיתוח העירוני הכלכלי באמצעות הטמעה של כלים שתורמים לארגון

1 Michael Kimaid, *Modernity, Metatheory, and the Temporal-Spatial Divide: From Mythos to Techne*, New York, NY ; Abingdon, Oxon: Routledge, 2015

הזירה העירונית כמערכת יעילה שמשנעת ומשמעת את התושבים בעיר. כל אלו נעשים ברוח האתוס הדמוקרטי, שמקדם את הרעיון (או המיתוס, בעיני המקטרגים) של שיתוף ומעורבות הציבור בהחלטות.² בעידן הנוכחי של קידום ההשתתפות האזרחית, השאלה היא, איך התושבים מעורבים בתהליכי הפיתוח וההתחדשות העירונית בסביבתם ומה מידת השפעתם על התהליך? כיצד ניתן, אם בכלל, להתנגד לסדר היום האחד שמתייחס לעיר ולמרחב בכללו במושגים של פיתוח כלכלי, ניהול ושליטה? כדי לענות על שאלות אלו מן הראוי להבין את המושג "התחדשות עירונית" בראייה מושגית רחבה ודיאכרונית. המושג "התחדשות עירונית" אינו אוטונומי אלא קשור לקבוצה רחבה של מושגים כמו מרחב, מקום, שכונה ועיר ומושפע ממשמעותם. קבוצת מושגים זו אינה סטטית, משמעותה אינה יציבה והיא תמיד נמצאת בתהליך של שינוי. לכן, חשוב להבין את המושג התחדשות עירונית דרך ניתוח של היווצרות השיח והשפעתו, על מנת למצוא את החוקים, לא של האמת, אלא של הדרכים שבהן אנו מדברים עליו.³ לפיכך, במבוא זה נבחן את המושג התחדשות עירונית בזיקה לשני מושגי יסוד בתכנון ואדריכלות: מרחב ומקום.⁴ המיקום של התחדשות עירונית בהקשר מושגי רחב יותר יהיה הבסיס לשלוש טענות מרכזיות בספר: (1) להגדרה של מרחב ומקום והיחסים ביניהם יש השפעה מכרעת על פיתוח העיר ותהליכי התחדשות; (2) בעידן הניאו-ליברלי כלי ההתחדשות העירונית מופעלים ביתר שאת במקומות שניתן להבינם כטבולה ראסה או להופכם לטבולה ראסה. מקום וקהילה נתפסים על ידי כוחות השוק כמעכבים יוזמות של התחדשות עירונית; (3) קהילה מגובשת יכולה לתעל את הכוחות הכלכליים והיוזמות של התחדשות עירונית באופן שישרת את האינטרסים שלה.

2 במיוחד דרך הרעיונות של הממשקים הדיגיטליים ומה שמכונה "הממשל המקוון" (e-governance), שנועד להיות פלטפורמה שמטרתה לפתח תהליכי דמוקרטיזציה, נוסף על שירותים מנהליים. האמצעים לכך הם שיפור הייצוג וההשתתפות של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, הגברת השקיפות ובניית אמון, חיזוק מוסדות ותהליכים דמוקרטיים וייצוג רחב של צרכים וסדרי עדיפויות של תושבים. ראו: טלי חתוקה, "גיבוש חזון לעיר בעידן הדיגיטלי", *העיר בעידן הדיגיטלי: תכנון, טכנולוגיה, פרטיות ואי-שוויון*, טלי חתוקה (עורכת), תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2018, עמ' 17.

3 נקודת מוצא זו מאמצת את התפיסה הפוסטסטרואקטואליסטית ואת ההנחה כי השפה היא מפתח בהבנה של התרבות והידע. השפה היא מדיום שדרכו משמעויות תרבותיות נבנות ונוצרות. השפה היא המדיום שדרכו אנו בונים ידע על עצמנו ועל החברה. להרחבה, ראו: ז'אק דרידה, *על הגרמטולוגיה*, תל אביב: רסלינג, 2015.

4 חשוב לציין, כי מושגים אלו הם בעלי משמעות אחרת בתחומי ידע שונים. לדוגמה, בתחום הפיזיקה, המתמטיקה והפילוסופיה, המושג מרחב נדון באופן תיאורי ואנליטי, ואילו בהקשר התכנוני, הקריאה של המושגים מרחב ומקום היא אנליטית ונורמטיבית. לפני בחירה של ההתערבות הפיזית בעיר, המתכנן, האדריכל, קובע המדיניות, מתייחס למרחב ולמקום באופן ערכי, ואינו מתמקד רק בשאלה האנליטית, "מה אני רואה?" אלא גם עוסק בשאלה, "מה צריך להיעשות?". להרחבה, ראו: Heather Campbell, "Planning to Change the World: Between Knowledge and Action Lies Synthesis", *Journal of Planning Education and Research*, 32(2) (2012): 135-146

למבוא ארבעה חלקים: החלק הראשון עוסק בתפיסה של מרחב ומקום בהקשר של המודרנה והמדינה; החלק השני בוחן את המגמות בהתחדשות העירונית מפרספקטיבה דיאכרונית ובהתייחסות למעורבותה של המדינה; החלק השלישי מתמקד במגמות ההתחדשות העירונית בישראל, בזיקה לאלו העולמיות; החלק הרביעי מציג להבין את מגמות ההתחדשות העירונית דרך המשגה של מרחב מיקוח ומבחין בין שלושה אבות טיפוס: מרחב-נדל"ן, מרחב-מקום, מרחב-קהילה. המשגה זו תסייע להבין את הזיקה בין השימוש בכלים של התחדשות עירונית למרחב שבו הם מופעלים.⁵

המרחב כמושג מחולל בעידן הניאו-ליברלי

תפיסת המרחב והזמן שלנו בתחילת המאה ה-21 היא מופשטת.⁶ הזמן שלנו נמדד על פי השעון, וכל פעילות נמדדת ומוערכת בכלים כלכליים שמודדים את הזמן שלנו ואת יעילותו. אנחנו משתמשים בביטויים כמו "זמן שווה כסף" או "לכבוז זמן", ומאז המהפכה התעשייתית הראשונה ההתנהלות היום-יומית שלנו אינה עוקבת אחרי מחזור הטבע. בעקבות המהפכה הטכנולוגית, גם תפיסת המרחב התרחקה מהממשי והחומרי. כיום המרחב נתפס כרב-ממדי, קונקרטי ווירטואלי בו-בזמן, א-קונטקסטואלי וחסר היסטוריה, ונמדד באמצעות קשרים ולא דרך חוויית המשתמש או האינטראקציה בין אנשים במקום. תפיסה מופשטת זו של זמן ומרחב משרתת היטב את מדינת הלאום, המופקדת על ניהול הזמן של תושביה במרחב נתון. מנגנוני המדינה מנהלים את התושבים באמצעות כלים רגולטיביים דרך מנגנוני החוק. כלים אלו מסייעים בחיזוק השליטה על המרחב והמשמוע של האנשים החיים בו. בשונה מן המרחב, המקום הממשי, המורכב והסבוך, מבטא את מגבלות המסגרת הרגולטורית ומהווה תזכורת לכוחם של החיים, שמשנים ומאתגרים את הסדר הממשמע של המדינה.

המתח הזה בין המשמוע של המרחב, הנתפס כמופשט, ובין המקום האנושי המורכב אינו חדש. בתחילת המאה ה-20 נשען פיתוח העיר על האוטופיות המודרניסטיות, שתפסו את המרחב כטבולה ראסה. ההמשגה של המרחב כזירה סטטית שיש לנהלה שירתה היטב את מוסדות המדינה של המאה הקודמת, שבאמצעות כלי תכנון ביקשו להטמיע את סדר היום הלאומי. המקום וההקשרים ההיסטוריים נמחקו לטובת יצירת מרחב חדש בר-ניהול. אבל בשנות ה-60 של המאה ה-20 החלו לאתגר את התפיסה של המרחב

5 המשגה זו נשענת על רעיונותיו של יוברט לו יון בנוגע למה שכינה "מרחבי התהוות" בעידן הניאו-ליברלי. במאמרו "תכנון או בעיה" זיהה יוברט לו יון ארבעה מרחבים עירוניים: מרחב הנדל"ן, מרחב המקום, מרחב טריטוריה ומרחב לא מנוכס. בספר הנוכחי נעשה שימוש מורחב וחופשי במושגים מרחב-נדל"ן ומרחב-מקום כפי שהמשיג אותם לו יון, וגיבשנו את מה שאנו מכנים מרחב-קהילה. מושגים אלו שוננו והורחבו בנוגע לכמה מן הרעיונות שמציג לו יון בזיקה לתהליכי ההתחדשות העירונית שבהם מתמקד הספר. ראו: יוברט לו-יון, "תכנון, פתרון או בעיה?", המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן?, (עורכות) טלי חתוקה וטובי פנסטר, תל אביב: רסלינג, 2013, עמ' 263-278.

6 Antony Giddens, *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press, 1984

כזירה מופשטת, והחלו להתפתח גישות שמדגישות את החוויה הנובעת מרוח המקום (Genius Loci), מהספציפיות של האתר,⁷ או, ברוח הרגיונליזם הביקורתי,⁸ מהמשמעות של תרבות מקומית ומהתייחסות לטופוגרפיה, לאקלים ולחומרים מקומיים. תיאוריות המקום נדונו בעיקר דרך ביקורת על האוטופיזם המודרניסטי, שהתעלם מההקשר ודרך לימוד על התפתחותן ההיסטורית של ערים. גישה זו ביקשה להראות כי תכנון עירוני הוא פעולה המשכית, הדומה לעבודת קולאז'.⁹ העיר לא הייתה עוד מרחב כלכלי חברתי אלא בעלת זהות ייחודית. ברוח זו החלו החוקרים בחיפוש אחר דמות העיר,¹⁰ וקראו לייצג את המבנה העירוני באופן קריא (Legible), על מנת להפוך את העיר לנגישה למשתמש.¹¹ המרכזיות של חוויית המשתמש במקום, כמו החיפוש אחר המקום, היו זמניים. השינוי בתפיסת המרחב בעקבות מהפכת המידע והתקשורת ותהליכי הדה-מטריאליזציה,¹² חיזקו את התפיסה של המרחב כרשת מורכבת, רב-ממדית, של תנועות ונקודות. ההמשגה של המרחב כרשת הושפעה מתיאוריית היחסות של איינשטיין, שטען שהפרדה מוחלטת בין חלל לזמן אינה אפשרית, והיא יחסית למיקום הקואורדינטי במערכת הכוללת. היקום בעל ארבעת הממדים, קבע איינשטיין, כולל את החלל על כל האירועים, האובייקטים, השינויים והתנועות בו.¹³ רעיונות אלו דחקו את המניפסטים והפרויקטים שעסקו במקום, שהיו מעוגנים בתפיסה האוקלידית-ניוטונית של חלל פיזי, בעל שלושה ממדים וזמן ליניארי, שנתפסו שמרנים ומיושנים.

ההמשגה של המרחב כרשת התאימה גם למגמות הכלכליות של העידן הניאו-ליברלי, שבו השוק נתפס כזירה רב-ממדית נעדרת הקשרים ספציפיים של מקום. התרחקות מן

-
- 7 לדוגמה, ראו: Christian Norberg-Schulz, *Genius Loci: Towards A Phenomenology of Architecture*, New York: Rizzoli, 1980
- 8 על רגיונליזם ביקורתי, ראו: Kenneth Frampton, "Prospects for A Critical Regionalism", *Prospecta: The Yell Architectural Journal* 20, (1983): 147-162
- 9 כשם ספרם הידוע של: Colin Rowe and Fred Kotter, *Collage City*, Cambridge: MIT Press, 1878
- 10 כאן ההתייחסות היא לספר הידוע: Kevin Lynch, *The Image of the City*, Cambridge: MIT Press, 1960
- 11 ונטורי מציע פירוש אחר לקריאות, המאופיינת בהתייחסות כוללת (both/and), אל מרחב עירוני מורכב וחמקמק (complex and illusive), שכולל גם את הנוף הוורנקולרי והתרבות הפופולרית של אזורי המסחר והפרוורים, ראו: Robert Venturi, *Complexity and Contradiction*, London: Architectural Press, 1966; Robert Venturi, Scott Brown and Steven Izenour, *Learning from Las Vegas*, Cambridge: MIT Press, 1972
- 12 לדוגמה, Christine M. Boyer, *CyberCities*, New York: Princeton Architectural Press, 1996; Baudrillard Jan, *Simulations*, New York: Semiotext, 1983
- 13 בניגוד למודרניסטיים, אשר השתמשו ברעיון הממד הרביעי כדי ליצור תנועה סביב האובייקט, תפיסה זו התפתחה כביקורת על הייצוג הסטטי, שהיה מקובל באמנות ובארכיטקטורה הקלאסית. Ali Madanipour, *Design of Urban Space: An Inquiry into a Socio-spatial Process*, Chichester: John Wiley & Sons, 1996

הרעיונות של המקום נתמכה גם על ידי מוסדות המדינה שקידמו תהליכי הפרטה וכלכלה ניאו-ליברלית מוטת שוק. תהליכים אלו חיזקו שתי תנועות שלובות ומנוגדות: הרס (חלקי) של ההסדרים המוסדיים המדינתיים הקיימים באמצעות יוזמות רפורמה מוכוונות שוק, ויצירה של תשתית חדשה לצמיחה כלכלית מוכוונת שוק, הסחרה, ושלטון ההון. שתי תנועות אלו חיזקו את התפיסה של המרחב כזירה מופשטת, שבה המקום והאוכלוסייה הם חסרי משמעות למעט בתור אמצעי סחר. במילים אחרות, הניאו-ליברליזם תרם למסחור של החיים החברתיים ושינויים מוסדיים שדרכם מקודם הכוח של ההון.¹⁴ מתחילת שנות ה-70 ואילך, מימוש החזון הניאו-ליברלי מגולם בתהליכי ההרס היצירתי – הרס ובנייה מחדש בקני מידה מגוונים בעיר. כך הפכה העיר לזירה אסטרטגית עסקית, למרחב סחיר.

פרספקטיבה דיאכרונית על כלים בהתחדשות עירונית

ההתחזקות של העיר כמרחב סחיר מגולמת בגישות ובכלים המגוונים שיושמו בשדה ההתחדשות העירונית בתקופות שונות לאורך המאה האחרונה. כל גישה או סט כלים ביטאו את האופן שבו המרחב או המקום מומשגים.

בשני העשורים הראשונים שלאחר מלחמת העולם השנייה, בנייה מחדש (urban reconstruction) הייתה כלי לעיצוב המרחב של אחרי המלחמה וקודמה בעיקר על ידי המגזר הציבורי באזורים הרוסים, צפופים ועניים בעיר. דור המתכננים של תקופה זו מכונה "דור הבולדוורים" ומזוהה עם גישה שרואה במרחב טבולה ראסה ועם הרעיון הדטרמיניסטי שרואה קשר תלוי בין המרחב הפיזי לחברתי.¹⁵ הנחת המוצא של גישה זו היא שתיוקן המרחב הפיזי יחולל תיוקן חברתי ואזרחי. בשנות ה-60 וה-70 השתנתה מעט תפיסת המרחב, והגישה המופשטת של המרחב הומרה בגישה נקודתית של החיאה מחדש (revitalization), המבקשת לזהות מקומות נקודתיים לפעולה. תפיסה זו התחזקה על רקע מחקרים שהראו שלמרות הנהגת מדיניות רווחה מרחיבה (קְיִנְסְאֵנִית), העוני ברחבי העולם לא מוגר אלא אף שילש את עצמו. בעקבות המחקרים האלה גובשה מדיניות חדשה שהתבססה על "אפליה חיובית", המספקת הטבות באופן סלקטיבי לקבוצות חברתיות ספציפיות. התחדשות עירונית מוסגרה מחדש כאסטרטגיית פעולה לטיפול בפערים סוציו-אקונומיים, שיובאה מארצות הברית והתפשטה בכל העולם המערבי.¹⁶ מדיניות זו תרמה לזהות בין עוני למקום, בין עוני לאזורי מגורים.¹⁷ הכלי הבולט ביותר

14 Neil Brenner and Theodore Nik, "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", *Antipode*, (2002): 350-357

15 Douglas S. Massey and Nancy Denton, "American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass", *American Journal of Sociology*, 96(2), (1990): 329-357

16 Andrew Tallon, *Urban Regeneration in the UK*, Routledge, 2013

17 Rob Atkinson and Graham Moon, *Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market*, St. Martin's Press, 1994

היה **התחדשות** (renewal), שהציג גישה מכלילה לטיפול בסביבות עוני המורכבת מחינוך, תעסוקה ודירור. הרעיון היה התערבות בשכונות מידרדרות תוך כדי שילוב של שיקום חברתי ופיזי. בשנות ה-80, עם התחזקות של תיאוריות המקום והחשיבות של ההקשר התרבותי, ההיסטורי והחברתי, התחזקה מדיניות הפיתוח (development) של מרכזי הערים הוותיקות. גישה זו תרמה להתחדשות של מרכזי ערים ברחבי העולם אגב התמקדות בפרויקטי עוגן בדגש ציבורי. בשנות ה-90 התפתחה המגמה שכונתה **התחדשות עירונית** (regeneration urban), אבל בשונה ממדיניות השיקום, שהתמקדה במקומות ספציפיים ובעיקר ברקמות מגורים אגב הישענות על המשאבים של המדינה, ההתחדשות העירונית התבססה על המודל הכלכלי הניאו-ליברלי. הרעיון של התחדשות עירונית התמקד בצמיחה כלכלית ובפיתוח נכסים במרכזי הערים. לקראת סוף המאה ה-20, בעקבות מהפכת המידע והתקשורת ותהליכי הדה-מטריאליזציה, שחזקו את התפיסה של המרחב כרשת רב-ממדית מורכבת, התחזקה המגמה המתרחקת מרעיונות של המקום. גישה זו התבטאה גם בסל הכלים של ההתחדשות העירונית, הן בנוגע לטיפול במרחב הציבורי והן בנוגע לפיתוח סביבות המגורים. בפיתוח המרחב הציבורי התפתחה התפיסה של ההתחדשות המערכתית (בשונה מההתחדשות המקומית), שנועדה להשביח את התשתיות העירוניות. גישה זו, המזוהה עם האורבניזם הנופי, זכתה לשם סגלול (התאמה, Retrofitting)¹⁸, וצמחה על רקע אתגרי התכנון של העיר הפוסט-תעשייתית: אזורים תעשייתיים נטושים, שגשוג של ערים פרווריות, קהילות מסוגרות וקניוני ענק. לפי גישה זו, הנוף הוא אמצעי לשיקום ובנייה מחודשת של העיר, כלי שמאפשר התמודדות עם מגוון מרקמים עירוניים בהקשר האזורי והביולוגי שלהם ואמצעי לעיצוב יחסים "חדשים" בין תהליכים סביבתיים למרחב הבנוי. בהקשר של המגורים, מדיניות ההתחדשות העירונית התמקדה ביצירת כלים רגולטיביים התומכים בשותפויות בין הסקטור הפרטי לציבורי. גישה זו, הנשענת על רגולציה, נסמכת על הרעיון של המרחב כשדה פעולה כלכלי של השוק. הכלים שהתפתחו אינם ספציפיים וגם אינם מתיימרים לעסוק לעומק בהיבטים של תכנון,

18 ניתן למצוא טווח רחב של הגדרות לאורבניזם נופי. לרוגמה, ישנם המתייחסים להיבט התשתיתי ומגדירים אורבניזם נופי כגישה לעיצוב ותכנון מרחבים פתוחים, המדגישים את התפקודי על פני הציוריים. אחרים מדגישים את הפן האקולוגי באורבניזם נופי וטוענים שמדובר בגישה אסטרטגית לשינוי תהליכים אקולוגיים במרחב העירוני. המצדדים בגישה זו רואים בחשיבה על מערכות מים, ביצירת מסדרונות צמחייה, בשימור המגוון הביולוגי, בהתחשבות באוריינטציה ובהיבטים אקלימיים, בדגש על חקלאות עירונית ובשימוש במסדרונות תשתית עקרונית מפתח באורבניזם נופי. ריבוי זה נגזר מאופיו הרב-תחומי של האורבניזם הנופי. בעקבות זאת, גם המתודולוגיה של אורבניזם נופי היא רב-תחומית בהגדרתה ומשלבת ידע וטכניקות מדיסציפלינות שונות, בהן הנדסה, אסטרטגיה עירונית, אקולוגיית נוף, פיתוח תעשייתי ואדריכלות. האורבניזם הנופי רותם את השיח על הנוף להרחבת טווח הניתוח של המרחב העירוני, כך שיכלול גם תהליכים תרבותיים היסטוריים, טבעיים ואקולוגיים בתכנון העירוני. ראו: Linda Pollak, "Constructed Ground: Questions of Scale", in: Charles Waldheim (ed.), *The Landscape Urbanism Reader*, New York: Princeton Architectural Press, 2006, pp. 125-139

אלא יוצרים מדיניות רוחב לעידוד יצירת שותפויות בין היזמים, המדינה והתושבים. הנחת המוצא היא כי הרגולציה מאפשרת במרחב העירוני פעולות מגוונות שישנו את מעמדה הכלכלי של העיר ויתרמו לחיזוק תדמיתה של העיר גם בהקשר הבין-לאומי.

למרות ההצגה הדיאכרונית, המגמות בהתחדשות עירונית אינן אחידות ותלויות הקשר. ניתן לומר בהכללה, כי התחדשות עירונית היא שם למגוון כלים הרואים במרחב העירוני הזדמנות כלכלית שמטרתה לעודד השקעות, ליצור אפשרויות תעסוקה ולשפר את הסביבה הבנויה. מדיניות זו מעוגנת בעידוד של שותפויות ציבוריות-פרטיות, שקיומן תלוי במערכת רחבה של שיקולי עלות-תועלת.

אמנם האבולוציה של כלי ההתחדשות העירונית מסמנת הטיה ברורה לכיוון מעורבותו של השוק, אבל לפחות ברמה המוצהרת, מדינות המערב¹⁹ תופסות את ההתחדשות העירונית כאמצעי לצמצום פערי הכנסה ומחיה באזורים שונים בעיר באמצעות קידום ציפוף עירוני, פיתוח תשתיות וחיזוק הקשר בין סביבת המגורים לסביבת העבודה.²⁰ ואולם למרות ההצהרות, מחקרים מראים כי כלים אלו מסייעים לקליטה של מעמד הביניים בעיר ומאיצים תהליכי ג'נטריפיקציה, ולא בהכרח מיטיבים עם האוכלוסיות החלשות בעיר.²¹

19 במדינות שונות ישנן פרשנות ופרקטיקה אחרות להתחדשות עירונית. לדוגמה, נקודת המוצא בטורקיה היא כי התחדשות עירונית היא תנאי מקדים להתחדשות כלכלית. טיפול במבני מגורים הממוקמים במרכזי הערים ונמצאים בחזקת דיירים "פולשים" (squatter housing areas), והכשרתם למגורים עבור מעמד הביניים, מצמצמים את "פערי השכירות" שמאפיין תנאי דיור ירודים על קרקעות בעלות ערך גבוה. הבינוי הופך למקור ההכנסה העיקרי של הרשות המקומית והתחזקותה מול השלטון המרכזי, כאשר את המחיר משלמות האוכלוסיות החלשות, שנאלצות לעזוב את מרכזי הערים. עד שנות ה-70 נעשה טיפול באזורים שבהם התגוררו "פולשים" באמצעות הריסה ולאחר מכן ניסיונות שיקום של הקיים. בשנות ה-80 נעשו ניסיונות להסדרת הבעלות על הנכסים באמצעות קידום מעמד חוקי עבור הדיירים, כאשר המהלך נדרש על מנת "לפתוח" את האזורים האלה לשוק הדיור. המצב כיום, שבו הרשות המקומית מוציאה לפועל את תהליכי ההתחדשות העירונית, משקף תהליך של שינוי חוקתי מקיף שקדם לכך, שבו הסמכות הממשלתית בסוגיות תכנון עברה לידיהן של הרשויות המקומיות. ראו: Özlem Güzey, "Evaluation of Urban Regeneration as a Government-Assisted Revenue Strategy in Turkey", *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge Handbooks, 2013

20 נטען כי ריכוזיות זו הובילה לסגרציה מרחבית, שבסופה נוצרו ריכוזים של אוכלוסיות מוחלשות. הרעיון שעומד בבסיס מהלך זה מושפע מניסיון להביא לחלוקה מחודשת של ההון החברתי באמצעות יצירת קרבה פיזית בין מעמדות שונים, כאשר יחידים בעלי הכנסה קבועה משמשים מודל רצוי עבור אלו שהם חסרי הכנסה קבועה.

21 מגמה זו ניכרת במיוחד באזורים עירוניים היסטוריים אשר ניוזקו במלחמת העולם השנייה. לדוגמה, בפולין, התחדשות אזורים בחלקים הפנימיים של העיר מציבה לא מעט מגבלות בשל בעלויות מרובות, והדבר מונח לפתחן של הרשויות המקומיות עם מעט עזרה מהאיחוד האירופי. ההתחדשות מאופיינת בשיקום ובשחזור של אזורים קיימים, וחיזוק אופיים הטרנס-מלחמתי. הגישה במקרים אלו משמשת עבור מקבלי ההחלטות ככלי מרחבי בשיקום היסטורי, אבל עם השלמת עבודות השיקום, לרוב מתרחש תהליך של ג'נטריפיקציה. ראו: Kaczmarek Marcinczak, "The Bleeding in Disguise: Urban Regeneration in Poland in a neo-liberal milieu", *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge Handbooks, 2013

שחקנים עיקריים	קנה המידה של ההתערבות	אסטרטגיה	תפיסת המרחב	תקופה
ממשל ארצי ומקומי, בשיתוף יזמים וקבלנים פרטיים.	דגש על התערבות מקומית ומתחמית.	שיקום והרחבה של אזורים עירוניים ותיקים, לרוב על בסיס תוכנית מתאר, בד בבד עם גידול פרוורי.	המרחב כטבולה ראסה, מופשט, פיתוח פיזי מואץ.	שנות ה־50, בנייה מחדש reconstruction
איזון בין הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי.	יזמות ראשונת של התערבות ותכנון ברמה האזורית.	המשך האסטרטגיה של שנות ה־50 והגידול הפרוורי. ניסיונות מוקדמים לשיקום עירוני.	המרחב כטבולה ראסה, פיתוח פיזי מואץ.	שנות ה־60, החייאה מחדש revitalization
גידול המשקל היחסי של היזמים הפרטיים, דה־צנטרליזציה בממשל המקומי.	התערבות ברמה האזורית; התחזקות מגמות של התערבות בקנה מידה מקומי.	דגש על פיתוח "in situ" במתחמים או בשכונות, בד בבד עם המשך פיתוח בפריפריה.	התחזקות הרעיון של המקום וחשיבותו של ההקשר התרבותי וההיסטורי.	שנות ה־70, התחדשות renewal
דגש על הסקטור הפרטי וסוכנויות מיוחדות; צמיחה של שותפויות.	דגש על אתרים מרכזיים; בהמשך, מעבר להתערבות ברמה מקומית.	"תוכניות גדולות" לפיתוח וחידוש; פרויקטי דגלי.	המקום כמנוף כלכלי	שנות ה־80, פיתוח development
שותפויות	תפיסה אסטרטגית כוללת; גידול של הפעילות ברמה האזורית.	מעבר למדיניות כוללת ורחבה, בדגש על טיפול משולב.	המרחב כזירה מופשטת וכהזדמנות יזמית.	שנות ה־90, התחדשות עירונית urban regeneration
ממשל ארצי ומקומי, בשיתוף יזמים וקבלנים פרטיים.	תפיסה אסטרטגית כוללת; גידול של הפעילות ברמה העירונית־אזורית.	מעבר למדיניות כוללת ורחבה, בדגש על תפיסה מערכתית ותשתיות עירוניות.	המרחב כמערכת	שנות ה־2000, סגלול Retrofitting

■ מגמות ותפיסות בהתחדשות עירונית (מבוסס על עבודתו של פיטר רוברטס ויו סייקס)²²

במובן זה, העיר בעידן הניאו-ליברלי היא מרחב לא-יציב המאופיין בתנועות ספקולטיביות של הון פיננסי. העיר הייתה ל"מעבדת ניסוי" של מדיניות נאו-ליברלית, הכוללת הפחתת מיסים לחברות, תאגידי פיתוח עירוני, שותפויות פרטיות-ציבוריות (ppp), חממות לעסקים והתחדשות עירונית.

הסקירה הקצרה של שדה ההתחדשות העירונית מצביעה על הדינמיות המושגית של מרחב ומקום וכיצד אלו משפיעים על עיצוב סדר היום העירוני ועל השלכותיהם מרחיקות הלכת על התושבים, צורכיהם ועתידם.

התחדשות עירונית בישראל: מגמות וכלים

ישראל אינה מנותקת ממגמות הפיתוח בעולם, אבל ההקשר הגיאוגרפי, החברתי והפוליטי בעל משמעות מרכזית בהטמעה של כלים בתחום ההתחדשות העירונית. בהכללה גסה, ניתן לזהות בישראל שלוש תקופות מרכזיות: (1) שנות ה-50, המאופיינות בבנייה מחדש ובפיתוח פיזי מואץ, ובהן נתפס המרחב כטבולה ראסה; (2) שנות ה-60 עד שנות ה-80, המאופיינות בהחייאה מקומית באמצעות כלים של שיקום שכונות ובהתחזקות מגמות ההתחדשות העירונית והשימור במרכזי ערים, ובהן מתעוררת מודעות לתפיסה של המקום במרחב; (3) שנות ה-90 ותחילת המאה ה-21, המאופיינות בהתחדשות עירונית, ובהן נתפס המרחב כהזדמנות יזמית. בהכללה ניתן לקבוע כי המגמות בהתחדשות העירונית אינן זהות למתרחש בעולם, הן מצומצמות יותר בהיקף הפתרונות, ובעיקר מבטאות את האופן שבו מגמות כלשהן מותאמות ומתורגמות לצרכים הפוליטיים והכלכליים של החברה בישראל.

שנות ה-50 – בנייה מחדש: המרחב כטבולה ראסה. סדר היום הלאומי של ראשית שנות המדינה השתמש בתכנון למטרות שליטה וניהול גלי ההגירה בטריטוריה שנכבשה. נקודת המוצא בתהליכי הפיתוח והשיקום בתקופה זו מעוגנים במשימה שהציבה לעצמה מדינת ישראל: עיצוב ובנייה של המרחב כבסיס ליצירת המסגרת הריבונית המדינית, שבה התממשו (ומתממשות עד היום) שאלות של מקום, זהות וכוח, אגב עימות ופשרה מתמידים ויום-יומיים בין כוחות כלכליים, חברתיים ופוליטיים. עיצוב זה של המרחב נעשה תמיד בהתכוונות כפולה בו-בזמן: כלפי חוץ, המחשת הבעלות – שליטה וריבונות המותאמות לטריטוריה הלאומית; כלפי פנים – יצירה של מקום מחיה שמאפשר הזדהות של תושבי הארץ עם הסביבה שהם חיים בה ומעניק משמעות סימבולית למעשים היום-יומיים הקשורים לסביבה זו.²³

23 להרחבה, ראו: רחל קלוש ויוברט לו יון, "הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב", תיאוריה וביקורת 16 (2000): 153-180.

נוסף על כך, בעשור הראשון לקיומה התמודדה המדינה עם גלי עלייה גדולים: מספר תושבי ישראל היהודים גדל מ־650,000 בשנת 1948 ל־1.8 מיליון בשנת 1958, גידול של כ־180% בעשור, מהם 72% בשלוש השנים הראשונות לקום המדינה.²⁴ גלי עלייה אלו הצריכו פתרונות דיור רבים ומיידים, שכללו אכלוס בנכסי נפקדים, במחנות הצבא הבריטי, במחנות ארעיים ובמעברות. בעשורים הראשונים הייתה המדינה אחראית למדיניות השיכון והיא התערבה בצד ההיצע של שוק הדיור על ידי הקמת דירות מגורים באמצעות חברות בנייה ממשלתיות וציבוריות וסבסודן בהתאם לקריטריונים לאומיים.²⁵ בשנים 1952–1963 נבנו בישראל כ־400,000 יחידות דיור, מהן כ־240,000 בבנייה ציבורית, שחלק ממנה יועד לפינוי המעברות.²⁶ הבנייה התבצעה בערים הגדולות תל אביב, ירושלים וחיפה וב־30 ערי הפיתוח שקמו בפריפריה לאכלוס העולים.

השיכון הציבורי היווה מסגרת לפתרונות מגורים למהגרים שפקדו את ארץ ישראל עם הקמתה, והיה לאחד מסימני ההיכר המובהקים ביותר של מדינת הרווחה המודרנית. שיכונים אלו פתרו בעיית מגורים לכמיליון עולים חדשים וכו־בזמן גם לחלק מהאוכלוסייה הוותיקה שהתגוררה בישראל, ועד היום הם משמשים חלק גדול ממאגר הדיור בכל רחבי הארץ.²⁷ השיכונים הציבוריים תוכננו על ידי אדריכלים ומתכננים ברוח הרעיונות של אסכולת הבאוהאוס והסגנון הבין־לאומי, והושתתו על תכנון פונקציונלי, פתוח וגמיש ועל שימוש יעיל וחסכוני בחומרי בניין. השיכון הציבורי הציע מגורים בצפיפות נמוכה עד בינונית, שטחים פתוחים נרחבים ושימושי קרקע של מגורים, מסחר, מלאכה, ותעשייה על בסיס עקרון האזור (zoning).²⁸ באמצע שנות ה־50, עם הירידה בקצב העולים, החלו לתכנן מבני קבע במגוון טיפוסים על פני שטח שנתפס כאחיד ואין־סופי.²⁹ המרחב הציבורי בשכונות האלה שיקף את אידיאל "הקהילתיות" ושירת את תושבי השכונה. על פי תפיסה זו היה על השכונה להכיל את כל מסגרת היום־יום הדרושה לתושב: בתי דואר, טיפת חלב, גני ילדים, בתי ספר וכד'. השכונה תוכננה כמעין כפר קטן, בדמות

24 חיים דרין (דרבקין), "מגמות כלכליות וחברתיות של היכון בישראל בתקופת העשור", השיכון הציבורי – סקירות והערות על השיכון הציבורי בישראל בתקופת העשור 1948–1958, (עורך) חיים דרין, תל אביב: ספרי גדיש, 1959.

25 צבי וינשטיין, "הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות", ביטחון סוציאלי 94, (2014): 45–80.

26 נעמי כרמון, שיקום שכונות בישראל: הערכת תוצאות, חיפה: עקר, שמואל נאמן, קריית הטכניון, 1989.

27 מרים טוביה ומיכאל בונה, בניין הארץ: שיכונים בשנות החמישים, בני ברק: הקיבוץ המאוחד, 1999.

28 אזור הוא שם לתהליך הקצאת קרקעות לפי ייעודי קרקע, מגורים, תעשייה, מסחר וכו'. גישה זו התפתחה בתחילת המאה ה־20 על רקע המהפכה התעשייתית. בתקופה זו, בשל העדר מדיניות ברורה בנוגע לשימושים תעשייתיים ולבעיות של זיהום והיגיינה, עלה הצורך בכלי שיבחן את היחסים בין השימושים השונים ויקצה קרקע בהתאמה.

29 שדר הרס, אבני הבניין של השיכון הציבורי: שישה עשורים של בנייה עירונית ביוזמה ציבורית בישראל, ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, 2014.

יחידה קהילתית מגובשת. חשוב לציין כי על אף שעסקה רבות בדמיון האומה,³⁰ הציגו מעולם לא גיבשה דימוי פיזי ברור של הטריטוריה שעברה לשליטתה.³¹ הנוף הקיים ביטא את הנחשלות ואת העוינות של האחר והיה נופם של ה"ילידים" – נוף מזרחי המזוהה עם התרבות המזרח תיכונית של האויב.³² דווקא החיבור למודרניזם בתכנון ובאדריכלות – תנועת אוונגרד בין-לאומית שנדחתה לא אחת על ידי משטרים לאומיים על שום גישתה האוניברסליסטית – הוא שאפשר לציג, תנועת ההתחדשות היהודית הלאומית, להתמודד עם משימת התכנון הפיזי.³³

שנות ה-60-80 – החייאה מחדש: שיקום פיזי ושיקום שכונות. בשנות ה-60 וה-70, בעקבות ההכרה שהמרחב אינו טבולה ראסה ויש בו מגוון של מרחבים ואוכלוסיות, השתנה סדר היום הלאומי. ההכרה באחרות הביאה גם לחיזוק ההבנה שבמרחב ישנם מקומות שונים בעלי מאפיינים חברתיים, כלכליים ותרבותיים מגוונים. אחת מדמויות המפתח בתקופה זו היה יוסף אלמוגי, שבאוקטובר 1962 התמנה לשר השיכון והפיתוח והקים את ועדת אלמוגי, שלראשונה עסקה ברמה הממלכתית-לאומית במשכנות עוני. כשנה לאחר מכן, בנובמבר 1963, הגיש אלמוגי את התוכנית לפינוי ובינוי משכנות העוני בישראל, שהפכה לחוק בשנת 1965. בעקבות זאת הוקמה "הרשות לפינוי ובינוי של אזורי שיקום", והחל משנת 1966 פעלה כרשות ממלכתית עצמאית.

בתוכנית הוגדרו משכנות העוני כ"צירוף של תנאי דיור גרועים מחד, ושל עוני, בערות, מחדלים חברתיים, קיני עבריינות ומוקדי מחלות [...] מהווה נגע ממאיר בגופה של החברה האנושית".³⁴ עקרונות התוכנית היו כדלקמן: (1) פינוי שכונות מתושביהן, הריסת המבנים ובינוי השטח במסגרת תכנון כולל; (2) העברת הקרקע לרשות המדינה ופיצוי הבעלים והתושבים על הפקעת זכויותיהם; (3) מתן פיצוי והבטחת דיור מתאים

30 כפי שמתואר, לדוגמה, אצל רחל אלבוים-דרור, המחר של אתמול, ירושלים: יד יצחק בן צבי, 1993.
31 אמנם היא שאפה ליצור מרחב חדש לחברה חדשה – סביבה המתאימה ל"יהודי החדש", אך מעולם לא ניתנה הדעת על צורתו של מרחב זה או הדגם שעל פיו יעוצב וייבנה, והדגמים השונים שהוצעו לאורך השנים לא היו פיזיים, אלא סקיצות רעיוניות אוטופיסטיות.

32 אף שלעיתים נשקלה האפשרות להשתמש בנוף תנ"כי – המרחב העתיק – כדגם מכונן, ואופנות עיצוב ובינוי חיפשו נקודות משען במרחב המיתי הקדום, הרי מנקודת מבטו של הממסד הצינוני החילוני היו הדימויים הדתיים מעורפלים, והסממנים הפיזיים של המרחב העתיק היו עמומים ומופשטים, מזוהים עם פנטזיה אוריינטליסטית יותר מאשר עם מקום קונקרטי.

33 ואולם למרבה האירוניה, המודרניזם באירופה זוהה עם האוריינט, בהיותו זר למסורות הבנייה המקובלות ולתרבות השלטת, ואילו הגרסה המודרניסטית הישראלית, שהתמודדה עם נוף מזרחי שנחשב עוין ובלתי רצוי, ניסתה לשלול את האוריינט. להרחבה, ראו: Alona Nizan-Shifan, "Contested Zionism – Alternative Modernism: Erich Mendelson and the Tel Aviv Chug in Mandate Palestine", *Architectural History* 39 (1996):147-180

34 יוסף אלמוגי, מדיניות תוכנית פינוי ובינוי משכנות העוני בישראל, ירושלים: משרד הפיתוח והשיכון, 1963.

לדיירים, בין במכר ובין בשכירות, בין באזור לאחר שיקומו ובין במקומות אחרים; (4) דאגה לשיקום של המקרים הסוציאליים שבין התושבים כדי למנוע את הפיכת מקומות מגוריהם החדשים למשכנות עוני במהדורה חדשה. ארבעת עקרונות אלו תורגמו למעשים ולסמכויות שניתנו לרשות המרכזית לפינוי ובינוי אזורי שיקום. כמו כן נקבעו שני גורמי המפתח בביצוע התוכנית: שווי הקרקע ואחוז בנייה גבוה מהמקובל, שיאפשר ניצול מלא ומתוכנן יותר של השטח. גורמים אלו היו אמורים לאפשר את השתתת התוכנית בכללותה על בסיס כלכלי, משלב הפקעת אזורי השיקום, מתן פיצוי לתושבים, פינוי הדיירים, הריסת המבנים ועד בנייתם מחדש ויישוב מקצת התושבים בהם.

התוכנית קבעה שהמדינה היא שותף חשוב לא רק כגוף שלטוני בלבד, אלא גם כבעלת נכסי הקרקע שבבעלותה. מאחר שערכי הקרקע שונים מאזור לאזור, לא מן הנמנע שיהיה צורך בסיוע כספי מתקציב הממשלה. ובהמשך נאמר: "אולם גם אם יהיה בכך תחילה משום הכבדה, הרי בטווח יותר ארוך ישמש סעיף זה מקור הכנסה – שלא להזכיר כמובן, את טובת הציבור, ואת היתרונות הישירים והעקיפים שיבטיח ביצוע התוכנית, שאין למדוד אותה בכסף".³⁵ הרשות הממלכתית הורכבה מנציגי משרד השיכון ומשרדי ממשלה נוספים, נציגי מינהל מקרקעי ישראל, חברת עמידר ונציגי השלטון המקומי. הסעיף השלישי בחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום (התשכ"ה-1965) מתעל את תפקיד הרשות לפנות ולבנות ומתיר מכוח החוק לבצע כל פעולה שהתייחדה לשם כך לצורך השיקום של משכנות עוני. כלומר, מאפשר הליך הפקעה אגב פיצוי בדמות דיור חלופי. על פי הגדרת החוק, הרשות נועדה לטיפול במצוקות הדיור וניתנו לה סמכויות לפנות שכונות עוני בכפייה ולהעביר תושבים למתחמים אחרים לטובת בנייה חדשה וגבוהה.³⁶ עד אמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת התרכזו מאמצי השיקום בעיקר בהיבטים הפיזיים של תנאי הדיור ללא התייחסות אל הדרים בהם. אמנם בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת פסקה פעילותה של הרשות לפינוי ובינוי,³⁷ אך החוק הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום (1965) לא בוטל מעולם, ובשנת 1975 הוגשה תוכנית מעודכנת לשיקום שכונות.³⁸ נוסף על ההיבטים הפיזיים, התוכנית המעודכנת כללה היבטים חברתיים, שהיו

35 שם: 39.

36 שלום רייכמן, "שיקום שכונות בישראל", ניסויים במרחב: פרקים בגיאוגרפיה יישובית של ארץ ישראל, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 111-132, 118-119, 1995.

37 הרשות לא הביאה לידי מימוש את תוכניתה. תקציבים רבים הוצאו על עריכת סקרים בשכונות שיועדו לפינוי ובינוי. נעשו פעולות פינוי בעיקר של מבנים מסוכנים ושל רכוש נטוש בשכונות ימין משה ומוסררה בירושלים, בכפר שלם בתל אביב, ביפו ובשכונת ואדי סאליב בחיפה. אתרים מעטים נוספים טופלו בערים אשקלון, טבריה, לוד ורמלה. השכונות שהוכרו על ידי הרשות נכללו בתוכנית של פרויקט השיקום, שהחל בשנת 1977.

38 התוכנית הוגשה למנכ"ל משרד השיכון דוד וינשל על ידי מנהל הרשות לבינוי ופינוי צבי תירוש, ראו: צבי תירוש, "הצעה לשיקום שכונות מוגשת למנכ"ל משרד השיכון", הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום, 1975.

חידוש בהשוואה לתוכנית השיקום של אלמוגי משנת 1965.³⁹ התוכנית פעלה בשנים 1976-1977, והמלצותיה ועקרונותיה היו הבסיס לתוכנית פרויקט שיקום השכונות, שעל הכרזתה הצהיר ראש הממשלה מנחם בגין בשנת 1977, לאחר המהפך הפוליטי בבחירות. פרויקט שיקום השכונות פעל במתכונת הארגונית הראשונה שהותוותה בתחילת דרכו מאז שנת 1977 ועד שנת 2015, עת שונה שמו ל"פרויקט שיקום שכונות חוזר" ושונו מטרותיו, עקרונותיו והיקפו מבחינת מספר השכונות הכלולות בו ומבחינת תקציבו. ההכרזה על פרויקט שיקום השכונות הגדירה את מטרת-העל כפתרון מקיף בתחום הפיזי-חברתי של 160 שכונות מצוקה, שאותו בסקר ארצי של משרד הבינוי והשיכון בשנת 1977.⁴⁰ עקרונות הפעולה של פרויקט השיקום בישראל תאמו את הגישה של תוכניות הדור השני של החיאה עירונית ברחבי העולם, כמו התוכנית "ערים לדוגמה" (Model Cities) שפעלה בארצות הברית. תוכניות אלו מאופיינות בהתערבות ציבורית ניכרת, המתיחסת לתוכניות פיזיות וחברתיות ושיעורי נטל ההוצאות הציבוריות הגבוהות שלהן.⁴¹ ממשלת ישראל לא יצרה חקיקה מיוחדת עבור פרויקט השיקום, ועל כן, במהלך שנות הפרויקט שונו נוסחי המטרות על פי תנאים החברתיים והכלכליים שעיצבו את המדיניות הממשלתית.⁴²

39 תוכנית הרשות לבינוי ופינוי משנת 1975 הציגה חמישה קריטריונים ראשיים לזיהוי אתרים הזקוקים לשיקום: (1) שיעור המשפחות באתר המתגוררות בצפיפות דיור של 3+ נפשות לחדר; (2) מבנים ארעיים המיועדים להריסה; (3) עזובה חברתית ושכונתית המתלווים למצוקה הדיור; (4) ניצול רצינולי של שטחי הקרקע; (5) שיקולים אורבניים – מיקום האתר במערכת העירונית. בשלב ראשון הוצע לטפל ב-37 שכונות שנבחרו על פי הקריטריונים האלה, ומהן להתחיל ב-11, תוך כדי ביצוע סקרים שיסייעו לקבוע את דרך הפעולה.

40 השכונות המוחלשות שאותרו כללו אחוז גבוה של משפחות המתגוררות במבנים רעועים או ללא שירותי דיור תקינים; אחוז גבוה של משפחות המתגוררות בצפיפות דיור גבוהה של 4+ נפשות בחדר; אחוז גבוה של משפחות נתמכות סעד ורווחה; שיעור גבוה של פשיעה; נשירה ממערכת החינוך הפורמלי; הרכב דמוגרפי הומוגני בלתי מאוזן; רמת פיתוח פיזי-סביבתי נמוך; העדר שירותים ציבוריים ומוסדות ציבור. מאפיינים אלו שימשו את קובעי המדיניות לקביעת דירוג המדרים החברתיים-כלכליים שקבעו את הכללת השכונה בפרויקט השיקום. משרד הבינוי והשיכון, שיקום שכונות בישראל, ירושלים, חשון תשל"ח, אוקטובר, 1977.

41 נעמי כרמון, שלושה דורות של שיקום שכונות בעולם המערבי ובתל אביב: ניתוח והדגמה באמצעות סיפוריהן של נווה אליעזר, התקווה ופלורנסטין, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, 1996.

42 פרויקט שיקום שכונות היה תוכנית שאפתנית לשיקום במונחים של גודל והיקף ביחס לגודל האוכלוסייה של ישראל. בשיא פעילותו, באמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת, כלל הפרויקט 146 שכונות ויישובים (שמהם נכללו 40 שכונות במסגרת ייחודית של מניעת הידרדרות פיזית), הפזורים מקריית שמונה בצפון ועד אילת בדרום. בשנת 1999 התגוררו באזורים אלו כ-900,000 תושבים, ששיעורם היה כ-16% מכלל אוכלוסיית ישראל. לשם השוואה, בשנת 2017, האוכלוסייה המתגוררת בשכונות וביישובים הנכללים בפרויקט השיקום מונה כמיליון ורבע תושבים, שהם כ-9% מכלל תושבי המדינה. ההשקעה הכוללת בפרויקט השיקום בשנים 1978-2016 נאמדת ב-4.5 מיליארד דולר, ומקורותיה מתקציבי משרדי ממשלה, הסוכנות היהודית, רשויות מקומיות וקרנות. בתור פרויקט לאומי לפתרון בעיות הידרדרות פיזיות וחברתיות בשכונות מצוקה, פרויקט השיקום שהוכרז בשנת 1977 המשיך לפעול בשנת 2017 ב-104 שכונות ויישובים בפריפריה ובערים הגדולות. בשנת 1989

הפעילויות בתחום הפיזי התרכזו בעיקר בכיצוע משימות מוגדרות של הרחבת דירות, שיפוצים חיצוניים, פיתוח סביבתי ושיפור תשתיות ציבוריות.

למרות ההשקעה הרבה, פרויקט שיקום שכונת צרוב בתודעה הציבורית ככישלון וכהזדמנות שהוחמצה.⁴³ למעשה, ההזדמנויות שהוחמצו הן הכשלים המלווים במיוחד את תוכנית פרויקט השיקום הפיזי לאורך השנים, כמו אופי השיקום בתחום הפיזי וההתמקדות בשיפור תנאי המגורים, שיפור תשתיות ואיכות הסביבה של דיירי השיכונים,⁴⁴ יצירת "גידור טריטוריאלי" של שכונת השיקום ושיקום ללא תכנון אסטרטגי-אורבני ארוך טווח בעל יעדים ומטרות מוגדרות. הפעולות התכנוניות שאושרו, בין בתחום הפיזי ובין בתחום החברתי, באו לענות על בעיות וקשיים שונים כפי שהועלו על ידי צוותי ההיגוי המקומיים, שבהם השתתפו תושבים ונציגי הממסד.⁴⁵ למרות השנים הרבות של הימצאות השכונות בפרויקט, קשה להצביע על שכונה ששגשגה בעקבות פעילות אינטנסיבית של פרויקט השיקום בה.⁴⁶

בד בבד עם תוכניות השיקום של סביבות המגורים, בתקופה זו החלו לעסוק בהחייאה ובשיקום של מרכזים היסטוריים, בעיקר במרכזי הערים הפלסטיניות שנכבשו ב-1948 כמו יפו ועכו. תהליכי השיקום וההחייאה של מרכזי הערים ביטאו את החיפוש אחר זהות

-
- 43 החל תהליך של צמצום מספר השכונות הכלולות בפרויקט השיקום, שנמשך גם בראשית שנות ה-90 ולווה בתהליך מתמשך של צמצום תקציבי הממשלה לפרויקט. במהלך השנים יצא הפרויקט מ-64 שכונות ויישובים. ראו: משרד הבינוי והשיכון, אגף שיקום שכונות, "טבלת כניסה ויציאה משכונות השיכון", 2006 (מסמך פנימי שהוכן עבור חברי המטה באגף לשיקום שכונות).
- 44 ברוח מבקר המדינה לשנת 2003 זכתה הפעילות לביקורת מצד משרד מבקר המדינה. ברוח זה מודגשים משך זמן הפעילות הארוך בשכונות ומידת השרדוג המעטה שתרמו פעולות אלו לשכונות. עוד מוסיף הרוח, כי משנת 2001 לא הוצאו ולא הוכנסו אליו שכונות חדשות, וכי שכונות רבות שמצבן החברתי-כלכלי עדיין קשה אינן נכללות בפרויקט.
- 44 על פי נתוני האגף לשיקום שכונות פיזי שהתפרסמו בחודש ינואר 2011, בוצעו כ-40,000 הרחבות של דירות, שופצו כ-132,000 יחידות דיור בבנייה רוויה ושופצו כ-32,000 יחידות דיור שבהן מתגוררים קשישים (משרד הבינוי והשיכון, 2011). סך כל יחידות הדיור בשכונת השיקום מסתכם בכ-250,000.
- 45 העדר תכנון אסטרטגי הוא בין הסיבות הקריטיות לכך שפעילות פרויקט השיקום לא הגיעה לסיומה ולא נמדדה על פי מדדים מקצועיים בני-מידה בהשוואה לממוצעים ארציים או לכל מדד מקובל אחר. במחצית שנות ה-80 של המאה הקודמת נעשו מחקרים מעטים בלבד בנושא הערכה מסכמת של תוצאות פרויקט השיקום. לדוגמה, ראו: רחל לתרמן ומשה היל, "הערכת מדיניות ביזור הסמכויות בפרויקט שיקום השכונות: תהליך ביצוע רצוף פרדוקסים", מגמות: רבעון למדעי ההתנהגות, ל"א (1988): 322-341; נעמי כרמון, "שיקום שכונות בישראל: הערכת תוצאות" חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, 1989 - Neighborhood-Renewal-Israel- Evaluation-Results-HEB (נדלה: 8.6.2020)
- 46 עם זאת, יש לציין, שישנם כמה יישובים בודדים שנכללו כמקשה אחת בתוכנית פרויקט השיקום וזכו לעדנה לאו דווקא בשל פעילות הפרויקט, אלא בשל היווצרותם של תנאים חיצוניים כגון תופעת הפרבור והפשרת קרקעות חקלאיות לבנייה. שני גורמים אלו לא היו יוזמה שמקורה במדיניות פרויקט השיקום, אלא יוזמה של הרשות המקומית, בראייה חברתית-כלכלית של חיזוק היישוב כולו. כאלה היו, לדוגמה, היישובים כפר יונה, תל מונד וקדימה.

ושייכות ואת הניסיון לגלות סממנים של זיכרון ילידי. הפעולות האדרכליות באותה עת ניכסו מוטיבים יס-תיכונים (ולא מזרח-תיכונים), על שום הקונוטציה הפוליטית ה"לא רצויה" של השתייכות כזו) למטרות תיירות ורווח נדל"ני, ללא התעמתות עם משמעותם הפוליטית. יוזמות אלו תאמו את הלך הרוח העולמי, שביקש לאתגר את העיר המודרנית חסרת הזהות הייחודית ונטולת המשמעות. לשם כך גויס הזיכרון ההיסטורי של המקום. השימוש במודל ההיסטורי הרומנטי של הנוף העירוני של לפני המהפכה התעשייתית שירת כוונות מסחריות נדל"ניות. כך, באמצעות שיקום מרכזי הערים התחזקה העיר הקפיטליסטית, המחויבת בשינוי מתמיד על מנת לשמור על ערך החליפין של ההשקעות בד בבד עם הרס מתמיד של ערכים ישנים ויצירה של ערכים חדשים.⁴⁷

שנות ה-90 ותחילת המאה ה-21 – התחדשות עירונית: עיבוי ופינוי-בינוי. בצד השינויים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים שחלו בישראל גרמו הכשלים המובנים בפרויקט שיקום שכונות לירידה מתמשכת ועקבית בהיקפי התקציבים המוזרמים על ידי משרדי הממשלה לפרויקט השיקום מאז אמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת.⁴⁸ צמצום ההשקעה ברווחה ותהליכי הפרטה מואצים בסוף שנות ה-80 האיצו את השינוי בתפיסת המרחב והעיר בישראל. לפיכך, מה שמאפיין את התקופה הנוכחית הוא נסיגה משולשת: מהגישה המחזקת את המקום, מהיקף המעורבות הכלכלית של המדינה בפרויקטים של התחדשות ומיצירה של פתרונות ספציפיים בזיקה לקהילה. נסיגה זו ניכרת בחקיקה הדרמטית בשנות ה-90 בזיקה להתחדשות העירונית.

בד בבד עם המשך פעילות פרויקט שיקום שכונות חלה התפתחות חדשה בעיצוב ההתחדשות העירונית בישראל, כאשר בשנת 1995 הכריז משרד הבינוי והשיכון על היעד הלאומי של התחדשות עירונית, שקיבל ביטוי בהחלטת ממשלה:⁴⁹ "לאפשר תוספת בנייה מבונה בטווחי זמן שונים וניצול יעיל של מלאי הבינוי הקיים". אחת המטרות הייתה התחדשות המלאי הבנוי למניעת ההידרדרות של שכונות העוני בהיבט הפיזי והחברתי. על מנת לקדם את יעדי התוכנית ומטרותיה, בשנת 1996 הקימה הממשלה ועדת היגוי

47 העיסוק בזיכרון יכול להתפרש גם כחוסר ביטחון או כהכחשה של שינוי או כאיתגורר הלגיטימיות של מבני כוח, בייחוד אם מתבוננים בערים שהגדירו מחדש את עברן על מנת לבנות דימוי של אומה אחידה ועל ידי כך לחזק את השלטון.

48 לשם השוואה: במחצית שנות ה-80 היה התקציב הפיזי 400 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2011 הוא עמד על 20 מיליון ש"ח בלבד. בשנת 2016 עמד התקציב השנתי של הפרויקט על כ-30 מיליון ש"ח למגוון הפעולות והתכנונים שבהם מעורב הפרויקט בשכונות בתוספת של 4.3 מיליון ש"ח תקציבי "תנופה".

49 "משרד הבינוי והשיכון – פעולות המשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי", דוח מבקר המדינה, דוח שנתי מספר 66 ג', התשע"ו-2016. החלטת ממשלה התקבלה בשנת 1995 "כצורך לאומי", החלטה סופית בעניין התקבלה בתאריך 20.10.1998 ומספרה תק/5.

"לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי הערים בישראל" (ועדת איגס) אשר הגישה את המלצותיה בשנת 1998.

המלצות הוועדה לקידום הפרויקט היו: (1) יצירת תנאים שיוכילו לתהליך פינני ובנייני מרצון ובחירה של התושבים; (2) קידום תכנון סטטוטורי לתוספות זכויות בנייה ויצירת היתכנות תכנונית; (3) הבטחת מימון ציבורי למרכיבי התכנון לשינוי זכויות; (4) הגדלת השטח הבנוי במתחם פי שלושה לפחות; (5) מזעור שינויים במערכת התשתיות. ועדת איגס, שבחנה את נושא ההתחדשות העירונית ופינוי־בינוי, התעלמה בכל החלטותיה מכל השכונות הכלולות בפרויקט השיקום בשל ערך הקרקע הנמוך. האגף לתכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון, שקיבל את המנדט להוביל את הנושא, מיפה 120 אתרים שעונים על הקריטריונים של הכללה בפרויקט ההתחדשות העירונית. רוב המתחמים הוגדרו במסלול "פינוי־בינוי" ומיעוטם במסלול "עיבוי־בינוי".⁵⁰ ההבדל ביניהם הוא כי במסלול הראשון הדיירים מפנים את בתיהם לצורך הריסתם ובנייה של מבנים חדשים במקומם, ואילו המסלול השני הנועד לאפשר תוספת בנייה במתחמים מבונים, בעיקר על בסיס תשתיות קיימות וללא צורך בפעילות בינוי.⁵¹

הרעיון שעומד מאחורי אסטרטגיות אלו הוא יצירת תנאי שוק שיאפשרו מימון פרטי לתהליכי ההתחדשות העירונית, בעיקר באמצעות ציפוף מרקם הבינוי הקיים ומימון פעולת ההתחדשות באמצעות תוספת יחידות הדיור החדשות.⁵² מסלול פינוי־בינוי הוא מסלול רדיקלי ושאפתני, הכולל את מעורבותם של שחקנים רבים. הרעיון הוא שיישום המנגנון

50 עד 2017, מבין האתרים שמופו, יצאו לדרך ארבע תכניות פינוי־בינוי בלבד: האחת, בקריית אונו; השנייה בכפר סבא; השלישית במתחם בית אל בשכונת נווה שרת בתל אביב; הרביעית בשכונת נווה מונסון־יהוד. מסלול "פינוי־בינוי" ומסלול "עיבוי־בינוי" מורכבים משני תהליכים מרכזיים: (1) תהליך תכנון שבו נקבעות זכויות הבנייה האפשריות במתחם, והליך שמסדיר את הבנייה החדשה, המפוקח על ידי העירייה; (2) הליך קנייני של המרת זכויות הבנייה לדיור חלופי תמורת הדיור הקיים, שנערך בין בעלי הדירה והיזמים לא התערבות ממשלתית, כלומר, זה הליך של יזמות פרטית.

51 נוסף על כך, ישנו "מסלול מיסוי", הפועל מתוקף חוק מיסוי מקרקעין. במסלול זה היוזמה היא של היזמים – עליהם מוטלת האחריות לאיתור המתחמים ולקידום הסטטוטורי של התוכניות. במסגרת מסלול זה פונים היזמים לוועדה הבין־משרדית להתחדשות עירונית על מנת לבקש את המלצתה להכרזה על מתחם כמתחם פינוי־בינוי או מתחם עיבוי־בינוי. אם הממשלה אכן מכריזה על המתחם לפי המלצת היזמים, אזי הם זכאים להטבות במס שבה, מס רכש ומע"מ על שירותי בנייה לדיירים המפונים, ודחיית המועד הקובע את חבות המס. מידת ההתחדשות ומידת הצפיפות הגבוהה ביותר מושגת במסלול של פינוי־בינוי, שבו ישנה אפשרות לחדש את כל המתחם כולו ולהשביח נכסים בסביבה.

52 הלך רוח זה של התחדשות מרקמים קיימים מתבטא גם בתוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35), שאושרה בשנת 2005 וקוראת להכוונת הפיתוח למרקמים קיימים תוך כדי חידושם וציפופם. התוכנית קובעת כי יש לתת "מענה תכנוני לצרכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור" (סעיף 3א) ול"שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית" (סעיף 13).

נעשה על ידי בעלי הזכויות בנכסים או יזמים מטעמם, כאשר המערכת הציבורית מהווה מערכת תומכת שיוצרת את התנאים שיאפשרו פעילות זו. את המהלך הזה מנהלת הרשות המקומית, ונקבע כי היא האחראית הבלעדית לקידום המסלול במתחמים שיוכרוזו.⁵³ ואולם המורכבות של פינוי-בינוי היא במעורבות ובאינטרסים השונים של בעלי העניין, ובראשם המדינה, הרשויות המקומיות, התושבים והיזמים, שגרמה ליישום מוגבל של כלי זה.

בשנת 2014 פורסם לראשונה קול קורא לעידוד פרויקטים של התחדשות עירונית מטעם משרד הבינוי והשיכון, האגף לשיקום שכונות, לתוכנית חדשה שמטרתה חיזוק יסודות לבניינים שנבנו לפני שנת 1980, הידועה בשם תמ"א 38. בהחלטת ממשלה מספר 551 נקבע שכל פעולה לשיפוץ בניינים משותפים תכלול גם חיזוק מבנים או ביצוע תמ"א 38. לאגף לשיקום שכונות הוגשו בקשות מאת יזמים וקבלנים לביצוע התוכנית ביותר מ-30 יישובים הנכללים בפרויקט השיקום. אולם, תוכנית תמ"א 38 לא זכתה להצלחה בין שכונות השיקום בארץ מסיבה של חוסר כדאיות כלכלית ליזם וערכי קרקע נמוכים. גם השינויים שאושרו על ידי מינהל התכנון, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון (תמ"א 38/2, 38/3, 38/4), לא היוו תמריצים הולמים ליזמים לפעול בשכונות השיקום.

מה שמאפיין את המגמות העכשוויות בהתחדשות עירונית הוא תפקיד המדינה והרשויות כרגולטוריות ומתווכות בתהליך ההתחדשות העירונית. המדינה היא עדיין השחקנית המרכזית בתהליכי חידוש המרקם העירוני, מאחר שהיא האחראית, באמצעות ועדה בין-משרדית, לאישור או דחיית מתחמים המיועדים לפינוי-בינוי. המדינה קובעת את הקריטריונים שבהם צריכים לעמוד המתחמים השונים, ובידה הכוח לשנות אותם.⁵⁴ הרווח העיקרי של הרשויות והממשל המרכזי מתהליכי פינוי-בינוי הוא ציפוף של יישובים קיימים. תוספת של יחידות דיור למרקמים עירוניים קיימים מאפשרת שמירה על השטחים הפתוחים, ניצול תשתיות קיימות וחידוש מבני ציבור שהתרוקנו. נוסף, על כך, חידוש וציפוף המרקמים העירוניים הוא כלי למינוף כלכלי בערים ולעליית הרווח ממיסים – כל זאת דרך יישומם על ידי הסקטור הפרטי.

53 עקרונות המסלול, כפי שהם מפורטים באוגדן לרשויות המקומיות, הם: התמקדות בשכונות נבחרות, המתאימות לפעילות זו; הובלת המהלך כולו, עד לשלב ביצוע העסקאות, על ידי הרשות המקומית; מימוש פעילות ההתחדשות העירונית (הפינוי והבינוי) על ידי בעלי הזכויות בנכסים והיזמים או הקבלנים מטעמם, ובאחריותם הבלעדית; יצירת מסגרת ארגונית מקומית המסייעת להאצת התהליכים ולהסברת הפרויקט לבעלי זכויות בנכסים; הכנת תכנון הנשען על התשתיות הקיימות אגב שמירה מרבית על הפרצלציה הקיימת, על מנת לאפשר מימוש עסקאות בדידות בכל חלקה, במידת האפשר; קידום תכנון סטטוטורי לתוספת זכויות בנייה ויצירת ודאות תכנונית; הבטחת מימון ציבורי למרכיב התכנון לשינוי זכויות; הבטחת מימון החלקים הציבוריים של הפרויקט על ידי ייעוד ההכנסות מתשלומי החובה שייגבו בקשר לפרויקט למטרה זו, וניהולן כמשק כספי סגור.

54 עם זאת, המעמד של המדינה נחלש עקב הפיצול בין משרדי ממשלה שונים: בעוד משרד השיכון ומשרד האוצר מקדמים את התהליך, בעיקר על מנת לצופף את המרקם הקיים ולהרחיב את מאגר הדירות, לעיתים קרובות משרדי ממשלה אחרים כדוגמת משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר מעכבים תוכניות באופן נקודתי, גם אם הם תומכים בעקרונות של ציפוף וחידוש המרקם הקיים.

ואולם בפועל, האופי המתחמי והמפוזר של הפרויקטים נטול השפעה רחבה ברמה הלאומית או האזורית. במובן זה, הכלים של ההתחדשות העירונית מבטאים את המתח בין ריכוז לביזור, כאשר המנגנון מטיל על המדינה את האחריות לאישור או לדחיית מתחמים וכן לקביעת הקריטריונים, אך ב־זמן מטיל על הרשות המקומית את האחריות ל"הובלת המהלך כולו, עד לשלב ביצוע העסקאות"⁵⁵.

המגמות והכלים המיושמים בישראל הם בעלי השפעה מרחיקה לכת על אופי השכונה ועל אופי האוכלוסייה המתגוררת בה. המנגנונים הקיימים הם כלכליים־פיזיים בעיקרם ואינם מתייחסים להבדלים תרבותיים־חברתיים בין מתחמים ושכונות, והכלים העכשוויים מבטאים את התפיסה של העיר כמרחב סחיר. ספקולציות בנוגע לתהליכי התחדשות עירונית יוצרים מתחים רבים כגון: (1) מתחים בין דיירים המעוניינים בתהליך לבין אלו שאינם מעוניינים בו; (2) פערים בין הציפיות מהתהליך לבין התוצרים שלו; (3) עליות מחירים שאינן מעוגנות במצבן הפיזי של הדירות או של הסביבה; (4) חששות בנוגע לשינוי אופיים של הבניין או השכונה ושל האוכלוסייה העתידית שתגורר בה.

למרות הקושי והאתגרים בתחום ההתחדשות העירונית בישראל, ניתן ללמוד מסקירה זו שני דברים עיקריים: הראשון, שבכל עת המרחב מומשג מחדש, ולמעשה הוא זירה אלסטית מופשטת, שבה כוחות ההון פועלים ומופעלים על ידי המדינה ועמה. דבר נוסף שניתן ללמוד הוא שההמשגה היא זמנית וניתן לפעול לשנותה.

תקופה	תפיסת המרחב	אסטרטגיה	קנה המידה של ההתערבות	שחקנים עיקריים
שנות ה־50 בנייה מחדש	המרחב כשבולה ראסה: פיתוח פיזי מואץ.	בנייה של ערים חדשות על בסיס תוכנית מתאר ארצית. ועירוני.	התערבות בקנה מידה לאומי ועירוני.	ממשל ארצי
שנות ה־60 עד שנות ה־80, החייה עירונית	המקום במרחב: שיקום פיזי ושיקום שכונות.	שיקום שכונות, שיקום מרכזי ערים.	התערבות בקנה מידה עירוני ומקומי.	ממשל ארצי רשויות מקומיות
שנות ה־90 ותחילת המאה ה־21, התחדשות עירונית	המרחב כהזדמנות יזמית: עיבוי ופינוי בינוי.	פינוי בינוי, עיבוי תמ"א 38.	התערבות בקנה מידה מקומי ונקודתי.	ממשל ארצי רשויות מקומיות מגזר פרטי תושבים

■ מגמות ותפיסות בהתחדשות עירונית בישראל

55 ישראל נחשבת באופן מסורתי למדינה בעלת שלטון ריכוזי, אך בשנים האחרונות מתרחש בה תהליך של ביזור, שמתבטא בהחלשת השלטון המרכזי בד בבד עם התחזקות השלטון המקומי. חולשתו של השלטון המרכזי לא תמיד מעוגנת בחוק אלא מתבטאת בביזור דה־פקטו, אשר מעניק לשלטון המקומי אוטונומיה בנושאים שונים. לקריאה נוספת, ראו: ערן רוזן, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003.

מרחבי מיקוח: מרחבינדל"ן, מרחבימקום ומרחביקהילה

השינויים הדרמטיים בתחום ההתחדשות העירונית – מחד גיסא, הצורך בהתחדשות עירונית על רקע מצאי הקרקע והצמיחה הדמוגרפית, ומאידך גיסא, המעורבות המוגברת של השוק הפרטי – האיצו את ההתפתחות של המחקר הביקורתי בנושא. לב המחקר עוסק במערכת היחסים, המשא ומתן ויחסי הכוח בין השחקנים השונים: התושבים, המדינה והשוק. נקודת המוצא היא שבתהליכי התחדשות עירונית המונעים על ידי השוק גובר החיכוך בין התושבים לבין המגזר הפרטי, כאשר ידם של האחרונים על העליונה.⁵⁶ השאלה המרכזית שמעסיקה את החוקרים היא, כיצד תיתכן התחדשות עירונית צודקת יותר?⁵⁷ רעיונות כמו העיר הדמוקרטית,⁵⁸ העיר הצודקת והזכות לעיר⁵⁹ מוצגים כהמשגות שמאתגרות את הגישה של העיר היוזמת,⁶⁰ המתמקדת בערך החליפי של המרחב. חלק ניכר מן המחקרים הביקורתיים עוסקים בזכויות התושבים, במעורבותם ובחיייהם בעיר לפני ולאחר תהליך ההתחדשות העירונית. לכל המחקרים משותפת ההנחה שמעורבות של תושבים, בין בתצורה של ועד שכונתי,⁶¹ עבודה קהילתית,⁶² או בתצורות שונות של תכנון עם קהילה,⁶³

- 56 Yinnon Geva and Gillad Rosen, "The Regeneration Deal: Developers, Homeowners and New Competencies in the Development Process", *Geoforum*, 96: 10-20, Pergamon, 2018
- 57 אפרת אייזנברג ממקמת את ההמשגות האלה האחת ביחס לאחרת, ראו: אפרת אייזנברג, "התחדשות עירונית", המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? עורכות: טלי חתוקה וטובי פנסטר, סדרת מרחבים, תל אביב: רסלינג, 2013 עמ' 77-94.
- 58 שלמה חסון, "הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?", ועידת השלטון המקומי ה-II של בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 03-13 במאי 2006; Nathan Stone Clarence, "The Study of the Politics of Urban Development", *The Politics of Urban Development*, (eds.) Nathan Stone Clarence and Sanders Haywood, Lawrence, University Press of Kansas, 1987, pp. 3-22
- 59 David Harvey, (2003), "The Right to the City", *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), (2003): 939-941
- 60 שלמה חסון ואנה חזן, "שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, (1997); David Harvey, "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler* 71 B(1989): 3-17
- 61 Gillad Rosen and Nufar Avni, "Negotiating Urban Redevelopment: Exploring the Neighborhood Council Planning Model", *Journal of Planning Education and Research*, 2019
- 62 גבע ינון וגלעד רוזן, "עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית: מודל חדש לקידום צדק בעיר?", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (ירושלים), מס' 1/88, 2016.
- 63 Tovi Fenster and Efrat Eizenberg, "Planning with Communities in Regeneration Projects: Toward a gendered Civic Capacity", *Gender, Place & Culture*, 23(9), (2016):1254-1269; Tovi Fenster and Tal Kulka, "Whose Knowledge, Whose Power? Ethics in Urban Regeneration Projects With Communities", *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 98(3), (2016): 221-238

תוכל לסייע לתהליכים הוגנים יותר.⁶⁴

נוסף על כך, חוקרים ביקורתיים גיבשו מסמכי מדיניות שונים על מנת לחזק את מעמדם של התושב והקהילה בעיר היזמית.⁶⁵ לטענת החוקרים, יזמים בדרג נמוך היו לשחקני מפתח, ולמעשה, למעצבי מדיניות בפועל בתהליכי התחדשות עירונית. לטענתם, "משבר חריף לצד מחסור בידע יעיל ורלוונטי ודרישת הסביבה לאקטיביזם פוליטי מניעים בירוקרטים ברמת הרחוב להשפיע על התוצאות של מדיניות התחדשות עירונית".⁶⁶

64 יואב זילברדיק וסבסטיאן ולרשטיין, "מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית: סקירת מודלים נבחרים מהעולם" (מחקר) תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הפקולטה למשפטים, מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי, ומינהל הנדסה עיריית תל אביב, 2015; הערכה של ההשלכות החברתיות (social impact assessment-SIA) של תהליכי פינוי-בינוי אפשר לראות בשני מחקרים שנעשו בזירה הישראלית: המחקר של טרופ בעיר פתח תקווה מראה כי תהליכי פינוי-בינוי לא בהכרח מיטיבים עם האוכלוסייה הוותיקה, ובסופו של דבר, לא מעט מבעלי ההכנסה הנמוכה אינם חיים בפרויקטים החדשים "Social Impact Assessment of Rebuilding an Urban Neighborhood: A Case Study of a Demolition and Reconstruction Project in Petah Tikva, Israel", *Sustainability*, 2017, 9(6). קיינר-פרסוב השוותה בין שתי האסטרטגיות הנפוצות בישראל, תמ"א 38 ופינוי-בינוי, ומצאה כי בפרויקטים של פינוי-בינוי רק 40% מהתושבים הוותיקים מתגוררים בפרויקט החדש, וכי כל השוכרים וכשליש מהתושבים הוותיקים נעקרו. גם בפרויקט תמ"א 38 נעקרו רוב השוכרים (מספר השוכרים נמוך יותר מראש), אך חידוש באמצעות תמ"א מוביל לטיפולוגיות מגוונות יותר מבחינת גודל הדירות ומחירים. מבחינת תמהיל חברתי, המחקר מעלה שאמנם נוצר תמהיל חברתי בבניינים שעברו פינוי-בינוי אך לא נמצאו קשרים הדוקים בין התושבים הוותיקים לחדשים. להרחבה, ראו: נאוה קיינר-פרסוב, אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית, חיפה: הטכניון, הפקולטה לתכנון ערים, 2017.

65 לדוגמה, מסמך שעוסק בחסמים המרכזיים להתחדשות עירונית בישראל ומציע המלצות יישומיות לייעול, ראו: אלון כהן, נייר מדיניות, הרצליה: המרכז הבינתחומי, מכון אהרון למדיניות כלכלית, 2019. מסמך אחר עוסק בתפקידם של "בירוקרטים ברמת הרחוב" כיזמי מדיניות של התחדשות עירונית לביא וכהן מצביעים דווקא על העובדים הסוציאליים בשירותים החברתיים כמי שמצאו את עצמם בקו החזית הראשון בהתמודדות עם ההשלכות הקשות של התחדשות עירונית, וכך נאלצו להתמודד עם בעיות שהן מעבר לתחום ההתמקצעות שלהם, ראו: עינת לביא וניסים כהן, "איך בירוקרטים ברמת הרחוב הופכים יזמי מדיניות? מקרה הבוחן של התחדשות עירונית בישראל", סדרת ניירות מחקר במינהל ומדיניות ציבורית, נייר מחקר מס' 8, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, 2019. לביא וכהן הבחינו "בצורך הדחוק להגן על אזרחים מפני מדיניות דורסנית ולזהות אילו שינויים נחוצים כדי להבטיח את טובתם ואת הכללתם בחברה. כדי לחולל שינויים אלה, עליהם לפעול מעבר לרמת המיקרו (הפרט) ולנסות להשפיע על המדיניות ברמת המקרו" (שם: 13). לבסוף, מסמך מדיניות של הקואליציה האקדמית לתכנון ומשפט, שהתפרסם בראשית 2020, מציג בקצרה את החסמים בנושא התחדשות עירונית וקורא לרפורמה בתחום. המסמך מתמקד בארבעה היבטים: המנגנון – שיפור תהליך התכנון בהתחדשות העירונית; מדיניות פיתוח – קידום כלים להתחדשות עירונית בפרופרטי; חברה – הטמעת מטרות חברתיות בתהליכים חברתיים של התחדשות עירונית; תכנון פיתוח כלים להערכה של פרויקטים בהתחדשות עירונית. להרחבה, ראו: טלי חתוקה, נורית אלפסי, נטע זיו, ראסם מאיסי, ארז צפדיה, דבורה שמואלי, הנרייט דהאן כלב, רונית חננאל וטליה מרגלית טליה, "הצעה לרפורמה בתחום ההתחדשות העירונית", מסמך מדיניות של הקואליציה האקדמית בתכנון ומשפט, נייר עמדה, 2020.

66 לביא וכהן, "איך בירוקרטים ברמת הרחוב הופכים יזמי מדיניות?".

ואולם המאפיין של כל המחקרים והמסמכים האלה הוא ההתייחסות הרעיונית והמרחבית לעיר כישות אחת, אגב התמקדות ביחסי הכוח בעיצוב המרחב. גישה ביקורתית זו נעוצה במשנת התכנון הפוסטמודרנית, שרואה את תפקידה המרכזי בחשיפה של העיוותים והבעיות של המערכת. ואולם הרעיונות של העיר היזמית, העיר הדמוקרטית, הזכות לעיר, אינם מבחינים בגוונים המרחביים והחברתיים בתוך המרחב העירוני. בפועל, ההמשגה ההוליסטית של העיר כישות אחת, בין אם יזמית או דמוקרטית, תורמת להיווצרות שיח בינארי של מושגים ורעיונות.

בשונה מן הספרות שמתמקדת ביחסי הכוח בין השחקנים השונים בעולם ההתחדשות, מה שמוצע להלן הוא המשגה חדשה המתמקדת במרחב. נוסף על כך, ההמשגה המוצעת מתרחקת מתפיסת המרחב, כפי שהוא נתפס על ידי חוקרים שממשיגים אותו באמצעות מושג בודד (עיר דמוקרטית, צודקת, יזמית) וכפי שהוא נתפס על ידי הרשות המקומית והמדינה, שרואות את המרחב כזירה אלסטית אחידה. נקודת המוצא היא שהמרחב אינו הומוגני. המרחב הוא מקבץ של מקומות בעלי מאפיינים שונים, פיזיים, חברתיים וכלכליים, המשפיעים על הדינמיקה של ההתפתחות העירונית. אמנם השונות של האתרים, האתגרים מול התושבים, מול הרשויות ומול המדינה, הופכות כל אתר למרחב מיקוח שבו מתפתח משא ומתן סביב הקניין בין התושבים, היזמים ורשויות המדינה, אבל מנעד הטיפוסים של מרחבי המיקוח רחב ומגוון.

◀ **מרחב מיקוח**

מהו מרחב מיקוח? בהגדרתו, מרחב מיקוח הוא כל מרחב שבו ההון הפרטי בתמיכת המדינה מעורר פניות ישירות לתושבים, לוועדי שכונות ולקהילות. מצב עניינים זה מכניס את השחקנים השונים לתהליך של משא ומתן סביב הקניין הפרטי והרווח מן הפרויקט. למעשה, כל פרויקט התחדשות, כל שכונה או בניין, הוא פרויקט שותפות כלכלי שבו השחקנים נושאים ונותנים, ועומדים על המיקוח, סביב הערך החילפי (ולעיתים גם השימושי) של הפרויקט. המעבר משלב המיקוח לפרויקט ממשי, לעיסקה תכנונית,⁶⁷ הוא מעבר דרמטי ותלוי בתושבים, בהסכמות בינם לבין עצמם ובהסכמות בינם לבין היזם ובמקרים אחדים המדינה. במובן זה, עתיד השכונות מושפע בראש ובראשונה מהקהילה שמתגוררת בהן. התושבים והגבולות קנייניים עשויים לעצור, ליצור חסמים ובמקרים קיצוניים אף למנוע תהליכי התחדשות. הכוח של התושבים בתהליך המיקוח קשור בדרמטיות לתפיסת המרחב שבו הם מתגוררים בעיני רשויות המדינה. בישראל של תחילת המאה ה-21 ניתן לזהות שלושה אבי טיפוס בולטים של מרחבי מיקוח: **מרחב-נדל"ן**, **מרחב-מקום**, **מרחב-קהילה**.⁶⁸

67 טליה מרגלית, "עסקה תכנונית", המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן?, (עורכות) טלי חתוקה וטובי פנסטר, תל אביב: רסלינג, 2013, עמ' 179-196.

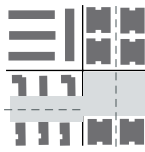
68 רשימה זו היא זמנית וחלקית, מותנית זמן ומקום.

◀ מרחב־מיקוח

ייזום	מיקוח	ייזום
פנייה ישירה של שחקני שוק לתושבים (בתמיכה או בעידוד של המדינה)	משא ומתן על הקניין הפרטי של התושבים	תכנון המבוסס על הסכמת הרוב לפי הקבוע בחוק

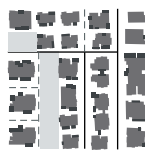
◀ מרחב־נדל"ן

ייזום	שטח עירוני	תפיסת המרחב
המדינה + רשות מקומית	האתר מוגדר מפרספקטיבה של ערך חליפי. פיתוח של שימושי קרקע חדשים במימון הון ובחסות המדינה.	טבולה ראסה




◀ מרחב־קהילה

ייזום	שטח עירוני	תפיסת המרחב
תושבים + ארגונים מקומיים	האתר מוגדר ומנוכס על ידי הקהילה. מתן עדיפות לערך השימושי של המרחב.	הקהילה מגדירה את המרחב ואת דרך הפעולה בו.



◀ מרחב־מקום

ייזום	שטח עירוני	תפיסת המרחב
המדינה + רשות מקומית	האתר מוגדר מפרספקטיבה של ערך שימושי, רגשי ותרבותי. ניסיון להשמשה חוזרת או נוספת של הקרקע בחסות המדינה.	מתח בין ההמשגה של המרחב על ידי המדינה לבין ההמשגה של המקום על ידי התושבים.



מדינה	תושבים	תפקיד המתכנן	כלים
«» חסות משפטית ותכנונית	«» מתפקדים כשחקני משנה: פסיביים או אקטיביים באופן חלקי, לא מאוגדים.	«» מימוש הפוטנציאל הכלכלי	«» פינוי בינוי

מדינה	תושבים	תפקיד המתכנן	כלים
«» ניסיונות לאסדרה על מנת לחזק אחיזה.	«» מתפקדים כשחקני מפתח: אקטיביים	«» יישום מוגבל ומתאים את עצמו ליוזמות של שחקני מפתח בקהילה.	«» שיקום שכונות, כלים מותאמים לאתר בשיתוף שחקני מפתח.

מדינה	תושבים	תפקיד המתכנן	כלים
«» ניסיונות לאסדרה על מנת לחזק אחיזה.	«» מתפקדים כשחקני מפתח: ילידים, אינם משתפים פעולה עם ההמשה של המרחב המופשט המנוהל על ידי המדינה.	«» זיהוי פוטנציאל תרבותי, ייזום מוגבל של התערבויות.	«» שימור ופיתוח כלכלי

■ מנעד הטיפוסים של מרחבי מיקוח: הזיקה בין ייזום, המשגה וכלים

◀ מרחב-נדל"ן

לדברי יוברט לו יון, מרחב-נדל"ן הוא "שטח עירוני העובר פיתוח ובינוי לשימושי קרקע חדשים, בעיקר במימון הון עולמי בחסותם ובעזרתם של כלים משפטיים ומינהליים של המדינה. הפרויקט נועד להשיג ליזמים תגמול מרבי מהמפעל העירוני החדש במקום ולהחזיר להם את ההשקעה ואת הרווחים עליה בזמן הקצר ביותר"⁶⁹. תפקיד המתכנן הוא לזהות שטחים בעלי פוטנציאל לפיתוח ולהכין את הקרקע להבטחת הכדאיות הכלכלית, והאינטרס של המדינה הוא ייצוג של נרטיב שלטוני והבניה של תדמית ציבורית.

מרחב-נדל"ן הוא שם גנרי המתאים ליוזמות תכנון רבות המקודמות בעשורים האחרונים בחסות המדינה ובתמיכתה של העיר. ליוזמות אלו מהלך קבוע, הכולל כמה שלבים: שלב ראשון, הבניה של נרטיב כפול: סיפור שלילי על המקום וסיפור של תיקון, הכולל יצירה של תדמית חדשה למקום באמצעות כלי תכנון; שלב שני, גיוס שחקנים מן המגזר הציבורי לתמיכה בנרטיב שכולל גם גיוס משאבים להבטחת הכדאיות הכלכלית; שלב שלישי ואחרון, שכנוע הקהילה למהלך, שכבר נקבע ונחרץ. לקהילה לא נותר אלא להתמקח על זכויותיהם, במהלך שהוכרע. לרוב הקהילה או דיירי המקום מאמינים בנרטיב העתידי המוצע להם ואפילו יש בכוחם להשתתף בניתוב המהלך. ואולם לרוב מדובר בתודעה כוזבת. דיירי המקום יכולים להתמקד בדיון על הפרטים וזכויותיהם, אך לא על מאפייני הסביבה החדשה או מסגרת התכנון הרעיונית, שאינה תואמת בהכרח את אורחותיהם ויכולותיהם.

הכלי האופטימלי של מרחב-נדל"ן הוא פיננסי-בינוי, המאפשר מחיקה של הקיים ובנייה מחדש. השימוש במנגנון פיננסי-בינוי אינו ייחודי לישראל. המדיניות בישראל מושפעת מהמתרחש ברחבי העולם. לדוגמה, בשנות ה-90 בארצות הברית נוצרה הסכמה רחבה כי ריכוז גיאוגרפי של אנשים במצב סוציו-אקונומי נמוך בשכונות שבמרכזי הערים מהווה בעיה ולעיתים אף איום. תפיסה זו זכתה לתמיכתם של קובעי מדיניות במישור הלאומי והעירוני, פוליטיקאים ניאאו-ליברלים, חוקרים ואף ארגוני סיוע לאוכלוסיות מוחלשות. תפיסה זו חיברה מחדש בין עוני לבין המרחב ושימשה הצדקה לפתרון מרחבי של הרס שיכוני העניים ופיזורם של התושבים העניים. הסדר הניאו-ליברלי שהתהווה באותן שנים⁷⁰ קידם מדיניות זו באמצעות שיתוף פעולה פרטי-ציבורי וחולל שינוי מרחבי מהיר. כך חזר לשרדה ההתחדשות העירונית בארצות הברית הכלי של הרס שיכוני הדיור הציבורי (demolition), שאפיין את הדור הראשון של ההתחדשות העירונית בשנות ה-50 וה-60.⁷¹

69 לריון יוברט, "תכנון, פתרון או בעיה?", המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן?, (עורכות) טלי חתוקה וטובי פנסטר, תל אביב: רסלינג, 2013, עמ' 272.

70 Jamie Peck, *Workfare States*, New York: The Guilford Press, 2001

71 Naomi Carmon, "Three Generations of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implications", *Geoforum* 30, no. 2 (May 1, 1999): 145–158, doi:10.1016/S0016-7185(99)00012-3

השימוש בכלי של פינוי-בינוי חיזק את הלגיטימציה לצמצום האחריות של הרשויות העירוניות כלפי אנשים בעוני.⁷² תהליכי ג'נטריפיקציה, שבתחילת שנות ה-60 וה-70 היו בלתי צפויים ובעלי השפעה על מספר מצומצם של שכונות, הפכו בשנות ה-80 וה-90 לתופעה רווחת. החל משנות האלפיים הם החלו להתרחש לא רק בערים הגדולות אלא גם בערים בינוניות, ואף הפכו למדיניות רצויה ולאסטרטגיה להתחדשות עירונית. אמנם בשנות ה-70 וה-80 עוררו תהליכים אלו דאגה בשל השפעתם על האוכלוסיות מהמעמד הנמוך, אבל משנות ה-90 הם הפכו לדרך מקובלת, לגיטימית ורצויה לשינוי שכונות בעיר. הדאגה לאנשים בעוני הומרה בטיעונים של יצירת תמהיל דיור חברתי (social mix) שייטיב עם האוכלוסייה בעוני, יספק לה מודלים חברתיים, יסיע בהשתלבותה ויקדם אותה.⁷³ בתחילת המאה ה-21 החלה להיסדק הרטוריקה של התמהיל חברתי ככלי להכלה חברתית (social inclusion). נמתחה ביקורת על הרעיון הנלווה של "קהילה מאוזנת" (balanced community) ועל התפיסה שהתמהיל החברתי יוצר בהכרח יחסי גומלין חברתיים משמעותיים, כאשר למעשה הם קלושים.⁷⁴ רובד נוסף של ביקורת נגע לעמימותו של המונח "תמהיל חברתי", הנובעת גם מקנה המידה המשתנה⁷⁵ שאליו מתייחסים מסמכים שונים, וכי נעשה בו שימוש מטעה ומבלבל בהקשר של "תמהיל דיור", אשר מצמצם את המושג להקשרים של הרכב וגודל יחידות הדיור ולעיתים להיבט הכלכלי של הבעלות על הדיור. התייחסויות אלו משמיטות את ההיבט החברתי של התושבים הגרים במקום. בהמשך לכך, הועלתה הטענה כי הוקנתה חשיבות מופרזת לתמהיל החברתי ככינון יחסים חברתיים ואף סינגור על הומוגניות מתונה כמציעה חיים חברתיים איכותיים יותר. עם הזמן גדל גוף הספרות שמערער על הקונצנזוס שהחיים בשכונות מצוקה הם הגורמים לאנשים להישאר במצב של עוני, ונטען כי מדיניות טיפול בעוני צריכה להתמקד ביחידים ולא באזורים שבהם הם חיים.⁷⁶ מחקרים אחרים ביקרו את קובעי המדיניות והמתכננים כ"מסווים את כוונותיהם באמצעות מניפולציה רטורית כאשר הם משתמשים במונחים תמהיל חברתי (social mix), קהילות מעורבות (mixed communities) ומגוון (diversity)

Kathe Newman and Philip Ashton, "Neoliberal Urban Policy and New Paths of Neighborhood Change in the American Inner City", *Environment and Planning A* 36, no. 7 (July 1, 2004):

1151–1172

שם 73

Kathy Arthurson, "Questioning the Rhetoric of Social Mix as a Tool for Planning Social Inclusion", *Urban Policy and Research*, 28(2) (2010): 225–231

הוא מוזכר בקנה מידה עירוני, שכונתי, ברמת הרחוב ואפילו הבניין. 75

Paul Cheshire, *Segregated Neighborhoods and Mixed Communities*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2007 76

ולמעשה מקדמים ג'נטריפיקציה, שמטרתה האמיתית היא העלאת ערך הרכוש",⁷⁷ על מנת למשוך לשכונות עירוניות אוכלוסייה מהמעמד הבינוני.

למעשה, תוכניות של פינוי-בינוי, שכביכול נועדו להיטיב עם המעמד הנמוך באזורים שבהם ההשקעה נמוכה, לרוב משמשים את הרשויות המקומיות לשינוי הנוף העירוני על ידי שינוי פיזי שכולל מחיקה של המגורים של אנשים בעוני.⁷⁸ המנגנון המכונה פינוי-בינוי תורם לאשליה שמה שמפונה מפוצה על ידי מה שנבנה במקומו, אך מקרים רבים בעולם מראים כי לא כך הדבר. ובעיקר, מה שנבנה לא נועד לענות על צורכי האוכלוסייה שפונתה, ולכן אינו מהווה עבורה תחליף ולא פיצוי על ההרס. מחקרים מראים כי הריסת מבני השיכון הציבורי בכל עיר איננה משתווה לכמות היחידות שנבנות לדיור ציבורי או לדיור מוזל ברי-השגה.⁷⁹ בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, ישנו מתאם בין אתניות לתהליכים של פינוי-בינוי.

מרחב־נדל"ן הם ליבת העיסוק של המתכננים, בעלי ההון והמדינה. המתכנן פועל בתוך סדר יום כלכלי ולאומי על מנת לענות על הצרכים של הרשויות ובעלי ההון בתוך גבולות האסדרה. ככלל, כלים גנריים של התחדשות עירונית מתאפשרים בעיקר במרחב־נדל"ן, שם התושבים אינם מאורגנים כקהילה בעלת סדר יום מובהק, ולעיתים קרובות תהליך המיקוח מנוהל על ידי המדינה או הזום.

◀ מרחב־קהילה

המושג מרחב־קהילה מניח זיקה בין הסביבה לקהילה. מושג זה בא לציין כי הקהילה קודמת למרחב, המשמש לה כזירת פעילות שהיא ממשגה, מעצבת ובונה בדמותה. מהי קהילה? מושג זה מורכב ומצוי במחלוקת. לפי פרשנות אחת של המושג, הוא מבטא אחדות בין יחידים שהיא בעלת ערך פוליטי.⁸⁰ פרשנות אחרת למושג רואה בו צורה של התארגנות חברתית המבוססת על סוג של שותפות בין יחידים, שתוצאתה היא הגדרה של חברי קהילה באמצעות הגדרה של "אנחנו" אל מול ה"הם", כלומר, אלו שאינם חברים באותה הקהילה.⁸¹ בשני המקרים, קהילה נתפסת כמעין קולקטיב של אנשים שיש

77 Katy, Arthurson, Iris Levin and Anna Ziersch, "What is the Meaning of 'Social Mix'? Shifting Perspectives in Planning and Implementing Public Housing Estate Redevelopment", *Australian Geographer*, 46(4), (2015): 491–505, esp. p. 493

78 ש.ס.

79 Edward Goetz, "Gentrification in Black and White: The Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities", *Urban Studies*, 48(8) (2011): 1581–1604

80 Stuart C. Aitken, "Community", *International Encyclopedia of Human Geography*, (ed.) Rob Kitchin and Nigel Thrift, Oxford: Elsevier, 2009, pp. 221–225, <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00927-5>

81 Johan Flint, "Neighborhoods and Community", *International Encyclopedia of Human Geography*, (ed.) Rob Kitchin and Nigel Thrift, Oxford: Elsevier, 2009, pp. 354–359, <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.01065-8>

ביניהם סולידריות גבוהה יותר מהיחסים הרגילים בחברה. קהילה מתאפיינת בתרבות, בזהות, בפרקטיקות, במוסדות ובהגדרות לטוב משותף ובגבולות בינם לבין מדינת הלאום ומוסדות נוספים.⁸² חברות או השתייכות לקהילה נבדלת מהשתייכות משפחתית או אזרחית ונתפסת כצורה של זהות חברתית נפרדת, שתלויה בתהליכים חברתיים. מרבית האינדיווידואלים משתייכים לקהילה כלשהי, כאשר ישנה מידת-מה של חפיפה בין הקהילות השונות. קהילות יכולות להתבסס על השתייכות דתית, אמונות פוליטיות, נטייה מינית, נטייה פוליטית או העדפות פנאי ותרבות.⁸³

בעשורים האחרונים מתחזק השיח על התרופפות מוסדות הקהילה. מגמה זו קשורה לכמה תהליכים מרכזיים: (1) לחץ של זמן וכסף, ובמיוחד הכניסה של נשים לעולם העבודה והשתנות שוק העבודה והמשק המשפחתי ממפרנס אחד לשני מפרנסים; (2) יוממות בעקבות מגמות פרוור; (3) טכנולוגיה ותקשורת המונים, שינוי תרבות הפנאי בדגש על צריכה ופעילויות אינדיווידואליות ולא משותפות.⁸⁴ ואולם אל מול הטענות להיחלשותה של הקהילה ישנם הטוענים כי העידן הפוסטמודרני שינה את הדינמיקה של הקהילה. אמנם הקשרים החברתיים נוטים להיות חד-פעמיים, לצורך מטרות מוגדרות ומוכוונות לצרכים אישיים, מה שזכה לכינוי "קהילות בערבון מוגבל" (communities of limited liability) או "קהילות אישיות" (personal communities), אבל עדיין מדובר במבנים קהילתיים. קבוצות גדולות בעלות זיקה למקום, היסטוריה משותפת וארוכה, מטרות מרובות ומוסדות מגוונים מוחלפות בארגונים חולפים בעלי מטרה אחת – קבוצות קטנות שמשקפות את הדינמיקה של החיים בעידן הנוכחי, שמאפשר לנו להתחבר בקלות ובהיבט לנתק את הקשרים שלנו באותה קלות ממש.⁸⁵

למרות השינויים הדרמטיים באורח החיים, ישנן גם קבוצות וקהילות שלא איבדו את כוחן והמשיכו לשמור על קשרים חזקים ומעורבות אישית, במיוחד במקרה של קהילות דתיות.⁸⁶ ארגונים מבוססי אמונה משרתים את החיים האזרחיים הן במישורין, בכך שהם מספקים תמיכה חברתית ומציעים שירותים חברתיים לקהילה, והן בעקיפין, בכך שהם מטפחים מיומנויות אזרחיות, ערכים מוסריים, עידוד לאלטרואיזם וגיוס משתתפים. יתרה מזאת, חוקרים אחרים טוענים להתחזקותן של קהילות דתיות ואחרות במאה ה-21, דווקא על רקע התפוררותן של תפיסות ואידיאולוגיות חילוניות טוטאליות, ולפיכך,

Amitai Etzioni, "The Common Good and Right: A Neo-Communitarian Approach", 82 *Georgetown Journal of International Affairs* 10(1), (2009): 113–119

Flint, "Neighborhoods and Community" 83

Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, 84 Simon and Schuster, 2001

שם: 183–246. 85

שם: 65–79. 86

דווקא בחברה הגלובלית גוברת חשיבותה של הקהילה כמקור מרכזי לתמיכה, העצמה ומאבק באי־שוויון.⁸⁷

על פי הגדרות אלו, קהילות הן מרחב תחום של כוח, תרבות ופרקטיקות, בין שהן אמיתיות, מדומיינות, מיתולוגיות או פרקטיות. קהילות מתפקדות הן קריטיות להשגת כוח פוליטי ולקידום מאבקים חברתיים לצורך השגת משאבים וטובין ציבורי.⁸⁸ במרחב־קהילה, הערך השימושי של המרחב זוכה לעדיפות. השכונה משרתת פונקציות מגוונות; המרכזית שבהן היא מגורים, אך פעמים רבות מיוחסות לה השפעות עמוקות יותר על תהליכים פסיכולוגיים של שייכות, זהות, ביטחון ותחושת היכרות. חשוב לציין כי אין חפיפה מוחלטת בין הצורה המרחבית השכונתית לבין קהילה, אלו שני תהליכים אורגניים שמתפתחים ואינם דטרמיניסטיים. ישנן קהילות שהן קודמות למקום אך לומדות להשתמש בו, וכך המרחב מקבל משמעות חומרית וסימבולית. נוסף על כך, השכונה היא פונקציה משמעותית בשוק הדיור ומדיניות הדיור, היא משמשת מכניזם הקושר בין משק בית, הזדמנויות תעסוקה, מוסדות חינוך, שירותי בריאות ומוסדות תרבות. כמו כן, שכונה יכולה לשמש גם מסגרת פעולה אזרחית ופוליטית כזירה למעורבות בין התושבים לבין הממשל ולהיות המסגרת הנמוכה ביותר של ייצוג פוליטי.⁸⁹

במרחב־קהילה התושבים הם שחקנים אקטיביים ולרוב נשמעים לסדר היום הקהילתי לפני סדר היום הלאומי או המוסדי. במובן זה, קהילה חזקה תצליח ליצור ממשק שבו מתאפשרת תקשורת בין הפוליטיקה של המדינה לפוליטיקה של הקהילה. ממשק זה מאפשר תהליכים של משא ומתן, מיקוח וקידום הסדרים בין הפוליטיקאים לבין מנהיגי הקהילה.⁹⁰ במרחב שנוצר קהילות לומדות ומוצאות דרכים להיאבק על מה שהן מבקשות להשיג,⁹¹ ולפיכך הקהילה ומוסדותיה ממלאים תפקיד מרכזי בהגדרה של מרחב המיקוח. במילים אחרות, תשתית של מוסדות קהילתיים היא האמצעי לקידום סדר יום על ניהול משאבים, ובכלל זה ניהול המרחב, והיא משנה את גבולות מרחב המיקוח. מוסדות הקהילה מאפשרים לתושבים להכיר את אמצעי ההתערבות במרחב ולהתדיין עליהם. חשוב לציין שלא כל קהילה מצליחה ליצור מרחב־קהילה. קהילות חזקות פועלות ומעצבות את המרחב לטובתן, לחיזוק מעמדן ולהשגת יעדים קונקרטיים ומשאבים, אבל ברוב

Gad Barzilai, "Community", *Encyclopedia of Global Studies*, (ed.) Mark Juergensmeyer 87 and Helmut K. Anheier, Thousand Oaks, Calif : SAGE Publications Inc., 2012

Barzilai, "Community" 88

Flint, "Neighborhoods and Community" 89

Barbara Cruikshank, *The Will to Empower*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999; 90

Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage, 1999

Jane Tooke, "Spaces for Community Involvement: Processes of Disciplining and Appropriation", *Space and Polity* 7(3), (December 1, 2003): 233–246, <https://doi.org/10.1080/1356257032000169703>

org/10.1080/1356257032000169703

המקומות ובמיוחד באזורים מוחלשים הקהילות אינן יכולות או אינן מצליחות לקדם את מאבקייהן ואת מעמדן.⁹²

מרחב־קהילה הם אתגר עבור המתכננים, בעלי ההון והמדינה. המתכנן מוגבל ומתאים את עצמו ליוזמות של שחקני מפתח מקרב הקהילה, בעוד המדינה מבקשת לנהל את השטחים האלה ומנסה שוב ושוב להתערב על מנת להשיג אסדרה. ככלל, כלים גנריים של התחדשות עירונית אינם יכולים לפעול במרחב־קהילה והם נדרשים להתאמה ולתיווך על ידי הדמויות הכולטות של הקהילה. כלי התכנון הפורמליים והלא-פורמליים הם חלק מסדר יום שאינו קשור במישרין למדינה או לערכים שהיא מבקשת להטמיע. המרחב הוא יצור כלאיים המתנהל במסגרת מדינת הלאום, אך עוקב אחר הצו הקהילתי והרתי של הקבוצה.

◀ מרחב־מקום

ברמה האפיסטמולוגית, מרחב־מקום מגלם את המתח בין שני המושגים והמאבק ביניהם: המרחב – מופשט ואלסטי, כפי שנתפס על ידי המדינה הפועלת בו בשיתוף עם בעלי ההון; המקום – כפי שנתפס על ידי התושבים, המייחסים לו ערך רגשי, זיכרונות ומשמעות תרבותית. באופן ממוקד מרחב־מקום הוא זירה שבה הערך הסימבולי המוגדר על ידי התושבים עולה על הערך החליפי. המשמעות היא שקשה להכניס אליו מיזמי חידוש, שכן החידוש עלול לעורר התנגדות פעילה או סבילה מצד התושבים. במקרה זה האינטרס של המדינה הוא ייצוג של נרטיב שלטוני באמצעות שליטה במרחב והבניה של תדמית ציבורית. לשם כך מגויס המתכנן לטובת קידום תוכניות שימור או פיתוח המרחב הציבורי. למרות הקושי בפעולה במרחב־מקום, המדינה תשאף באמצעות תכנון פרויקטים להפקיע את המרחב באופן סימבולי על ידי פיתוח כלכלי־תירותי כאמצעי אחיזה. ההתערבות של המדינה במרחב־מקום היא ניסיון ליצור "גיאוגרפיה מדומיינת" (imaginative geography), שבאמצעותה מבקשת הקבוצה הדומיננטית לשלוט במקום ובאנשים. לדברי אדוארד סעיד (Said), גיאוגרפיה מדומיינת היא תהליך שבו הקבוצה בעלת השאיפות הטריטוריאליות ממציאה מחדש את המשמעות של הנוף ומסגרת אותו בשיח שמצדיק את הבעלות והשליטה שלה במקום. הנוף הוא אתר שבו קבוצות מתחרות

92 Steve Herbert, "The Trapdoor of Community", *Annals of the Association of American Geographers* 95(4) (December 1, 2005): 850–865, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2005.00490.x>; Tooke, "Spaces for Community Involvement"; Rob Atkinson, "Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration", *Urban Studies* 36(1), (January 1, 1999): 59–72, <https://doi.org/10.1080/0042098993736>; Mike Raco and Rob Imrie, "Governmentality and Rights and Responsibilities in Urban Policy", *Environment and Planning A: Economy and Space* 32(12) (December 1, 2000): 2187–2204, <https://doi.org/10.1068/a3365>

על זכויות לקרקע ולקניין.⁹³ קבוצות שכובשות טריטוריות מחוללות שינוי במערכות הידע ובתפיסת הנוף הטריטוריאלי כדי להחיל ריבונות חדשה על הטריטוריה ולהצדיק את כפייתה על האנשים החיים באותה הטריטוריה. דמיון מחדש של הנוף, הנובע מן השאיפה לשלוט במקום ובאנשים, מונע מתפיסות תרבותיות ואידיאולוגיות ולא רק משאיפות חומריות של התרחבות; זו הדרך להעניק משמעות חדשה למקום.

גארי פילדס (Fields) מאמץ את הטיעונים של סעיד וטוען כי הקבוצה בעלת השאיפות הטריטוריאליות מדמינת מחדש את הנופים הטריטוריאליים שכבשה. פרקטיקה זו של דמיון הנוף והגיאוגרפיה מחדש יצרה את מה שהוא מכנה "נוף מסוגר" (enclosure landscapes).⁹⁴ הנופים המסוגרים מבוססים על מערכות של ניהול מקרקעין, שנועדו להחיל את הריבונות של הקבוצה החדשה על הארץ. ניהול המקרקעין קובע את דפוסי הבעלות על הקרקע, התפוסה והשימוש בקרקע, מסלולי ניידות והגדרות של הסגת גבול. מה שמתקבל מניהול תיחום המרחב הוא העברת הקרקעות והשליטה בשימוש בהן מהקבוצה הוותיקה לקבוצת הדיירים החדשים, והעתקת אלו שנושלו למרחבים טריטוריאליים שונים ומרוחקים יותר. הקבוצה הדומיננטית משליטה את ריבונותה ובעלותה בטריטוריה באמצעות שלושה כלים מרכזיים: (1) קרטוגרפיה – מפות הקובעות גבולות ותיחום של אזורים של ריבונות ושליטה בנוף; (2) חוק – קידוד גבולות המפה באמצעות מערכות חוק, בעלויות, הסדרי תנועה ומעברי גבול; (3) ארכיטקטורה – צורות בנויות המטילות חזקה על הנוף ומקבעות את החזקה המשפטית על רכוש וזכויות, על ניידות ועל הסגת גבול, באמצעות חלוקות טריטוריאליות ועיצוב מחדש של הנוף הפיזי עצמו.

במרחב־מקום (שמאפיין את הגרעינים ההיסטוריים של הערים המעורבות בישראל) ישנם חסמים רבים. נושא הקניין והבעלויות, שאינו נמצא ברשות המדינה ואינו מאפשר לשוק החופשי לפעול, מהווה גורם מעכב בייצור נרטיב חדש למקום. אמנם הפרספקטיבה הממסדית והכלכלית רואה בקשיים אלו חסמים המעכבים צמיחה, אבל מורכבות הנושא הקנייני גם מגינה מפני תהליכים של המרה של מרחב־מקום למרחב־נדל"ן.

מרחב־מקום הם אתגר עבור המתכננים והמדינה. המתכנן מתאים את עצמו למטרות ולנרטיב של המדינה, וזו מצידה מקדמת תוכניות ומנסה שוב ושוב להתערב על מנת לחולל שינוי. השימוש בכלים מתחום התכנון הרציונלי והעדר ההבחנה בין הערך הכלכלי, השימושי והסימבולי של המרחב, מעכבים שינוי. מרחב־מקום, הם מרחבים של אחרות בזירה הכלכלית הניאו־ליברלית.

Gary Fields, "Enclosure Landscapes: Historical Reflections on Palestinian Geography", 93
Historical Geography 39 (2011): 182–207

Gary Fields, *Enclosure: Palestinian Landscapes in a Historical Mirror*, Oakland, California: 94
University of California Press, 2017

ההמשגה של המרחב כמנעד של מרחבי המיקוח, כפריזמה להתבוננות על תהליכים של התחדשות עירונית, מסייעת בכמה דרכים: (1) להבין את המרחב כזירה מרובדת ורב־פנים, שיש בה מאבק ויש בה גם מקום לסוכנות; (2). להבין את הקשר שבין תפיסת המרחב לתכנון ולכלים המופעלים עליו; (3) להבין את תפיסת המרחב כמשפיעה ומכריעה בעיצוב יחסי הכוח בין המדינה, הרשות והתושבים. לפיכך, חשיבותה של גישה זו היא בראייה ההוליסטית של כל המשתנים בתחום ההתחדשות העירונית. במובן זה, גישה זו מאתגרת את רוב המחקרים, הנוטים לבחון את יחסי הכוח במנותק מההמשגה של המרחב ולכן לעיתים רבות נותרים כלואים ברעיונות של משא ומתן, פרוצדורות ומעמד התושבים בתהליך התכנון. הדרך היחידה למוצא מן המצב הקיים בתהליך ההתחדשות העירונית היא להמשיג מחדש את המרחבים, להבין את משמעותם ולקדם בהם פעולות מרובדות.